

Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung

Nida-Rümelin, Julian (Ed.); Daniels, Detlef von (Ed.); Wloka, Nicole (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nida-Rümelin, J., Daniels, D. v., & Wloka, N. (Eds.). (2019). *Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung*. Berlin: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110615876>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung

Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung

Herausgegeben von Julian Nida-Rümelin,
Detlef von Daniels und Nicole Wloka

DE GRUYTER

Diese Publikation erscheint mit Unterstützung des Regierenden Bürgermeisters von Berlin,
Senatskanzlei – Wissenschaft und Forschung
und des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg.



Interdisziplinäre Arbeitsgruppen
Forschungsberichte, Band 41

Herausgegeben von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

ISBN 978-3-11-061586-9

e-ISBN (PDF) 978-3-11-061587-6

e-ISBN (EPUB) 978-3-11-061604-0



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 Lizenz. Weitere Informationen finden Sie unter
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Library of Congress Control Number: 2019933091

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Julian Nida-Rümelin, Detlef von Daniels, Nicole Wloka,
publiziert von Walter de Gruyter GmbH, Berlin/Boston
Dieses Buch ist als Open-Access-Publikation verfügbar über www.degruyter.com.
Einbandabbildung: Leontura / DigitalVision Vectors / gettyimages.de
Druck und Bindung: CPI books GmbH, Leck

www.degruyter.com

Vorwort

Die Forderung nach Gerechtigkeit ist allerorts auf die politische Bühne zurückgekehrt: Demonstranten forderten und fordern am Rande der G20-Gipfel eine gerechte Weltordnung, Donald Trump kündigt Handelsabkommen und alte Partnerschaften, um einen *fair deal* für Amerika zu verhandeln, und in Europa fühlt sich beispielsweise die polnische Regierung durch die Kritik der Europäischen Union an ihrer Justizpolitik zu Unrecht an den Pranger gestellt. Fast scheint es, als käme die wissenschaftliche Diskussion über internationale und globale Gerechtigkeit, welche die politische Theorie seit nunmehr 20 Jahren dominiert, nun als Farce auf die politische Bühne. Jedoch bleibt keine Zeit für Politikverdrossenheit. Denn zugleich zeigen die täglichen Nachrichten – enigmatisch zusammengefasst im Bild des ertrunkenen syrischen Jungen an der türkischen Küste –, dass in den teils schrillen öffentlichen Diskussionen nicht bloß Hahnenkämpfe ausgetragen werden, sondern ihnen unsagbares Leid und auf allen Seiten das Gefühl einer moralischen Bedrängnis zugrunde liegen.

Von daher erklärt sich die Fragestellung der in diesem Band präsentierten interdisziplinären Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, „Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung“: Welche institutionellen Voraussetzungen hat globale Handlungsverantwortung und wie kann institutionelle Verantwortung im Einklang mit Kriterien internationaler Gerechtigkeit wahrgenommen werden? Durch die Einrichtung dieser interdisziplinären Arbeitsgruppe sollte ein Dialog zwischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern initiiert werden, der von dem im wissenschaftlichen Alltag üblichen kurzfristigen Projekt- und Verwertungsdruck befreit ist. Ziel war es, im intensiven interdisziplinären Austausch Lösungen zu entwickeln und Bereiche zu exponieren, in denen zukünftige Forschungen nötig sind. Über einen Zeitraum von drei Jahren wurden die einzelnen thematischen Aspekte in regelmäßigen Arbeitstreffen diskutiert. Ausgehend von Impulsreferaten der Mitglieder der Arbeitsgruppe wurden in einem konzentrierten Gespräch theoretische Grundlagen und konkrete Vorschläge erörtert, aber auch Forschungsdesiderata identifiziert. Punktuell wurden dazu auch externe Experten und Expertinnen eingeladen. Die Ergebnisse der Beratungen wurden in öffentlichen Veranstaltungen und Symposien, Einzelpublikationen und dieser Abschlusspublikation präsentiert.

Die Koordination von Arbeitstreffen und öffentlichen Veranstaltungen erfordert vielfältige organisatorische Unterstützung. Ein besonderer Dank geht an Frau Dr. Ute Tintemann, die der Arbeitsgruppe stets engagiert zur Seite stand. Zugleich sollen Regina Reimann, Kirsten Schröder, Sabrina Eisenhut und Axel-Wolfgang

Kahl nicht unerwähnt bleiben. Im Verlag Walter de Gruyter betreute Dr. Serena Pirrotta kompetent den vorliegenden Sammelband. Ihnen allen gilt unser herzlicher Dank.

Julian Nida-Rümelin, Sprecher

Rainer Forst, stellvertretender Sprecher

Nicole Wloka, wissenschaftliche Koordinatorin

Detlef von Daniels, wissenschaftlicher Koordinator

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis — XI

Julian Nida-Rümelin

Einführung — 1

Detlef von Daniels und Nicole Wloka

Zwischen internationaler Gerechtigkeit und institutioneller Verantwortung – Übersicht über die Beiträge des Sammelbands — 7

Teil 1: Normative Grundlagen und politische Kontexte

Julian Nida-Rümelin

Verantwortung für internationale Gerechtigkeit: Die globale Herausforderung — 21

Rainer Forst

Eine kritische Theorie transnationaler (Un-)Gerechtigkeit — 43

Wolfgang Merkel und Michael Zürn

Kosmopolitismus, Kommunitarismus und die Demokratie — 67

Teil 2: Genealogien und Narrative

Mattias Kumm

Zur Geschichte und Theorie des Globalen Konstitutionalismus. Gegenwärtige Herausforderungen des Globalen Konstitutionalismus — 105

Etienne François

Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung: Eine europäische Geschichte der *longue durée* — 139

Detlef von Daniels

Vorüberlegungen zu einer Genealogie kosmopolitischen Denkens — 153

Teil 3: **Brexit and Beyond. Zur Zukunft der Europäischen Union**

Volker Gerhardt

Europa als politischer Großversuch. Nachdenken über Motive der Gegner der EU — 179

Almut Möller

Brexit and Beyond: Zur Zukunft der Europäischen Union — 195

Agnès Bénassy-Quéré

Towards a Franco-German Approach on Euro Area's Economic Governance — 205

Teil 4: **Migration und Identität**

David Miller

Migration, Flucht und der liberale Staat — 221

Julian Nida-Rümelin

Zur Legitimität von Staatlichkeit: Eine kosmopolitische Kritik offener Grenzen — 239

Christian Tomuschat

Responsibility for Immigrants under International Law — 257

Regina Kreide

Globale (Un)gerechtigkeiten? — 275

Véronique Zanetti

The *Jus Post Bellum* and the Responsibility toward Refugees of War — 293

Teil 5: **Ökonomie und Ressourcen**

Carl Friedrich Gethmann und Georg Kamp

Globale Energiegerechtigkeit. Ethische Fragen — 311

Silja Vöneky

Bioprospecting – Gerechte Verteilung genetischer Ressourcen — 341

Reinhard F. Hüttl, Josef Zens, Knut Kaiser und Oliver Bens

Brücken bauen mit moderner Erdsystemforschung – Wasser im Fokus internationaler Ressourcengerechtigkeit und des Schutzes vor Georisiken — 357

Lisa Herzog

Die strukturelle Perspektive auf globale Gerechtigkeit und die Verantwortung epistemischer Gemeinschaften — 369

Teil 6: Politik und Religion

Volker Gerhardt

Politische Ordnung als Bedingung religiöser Freiheit — 385

Thomas Meyer

Bürgerschaft und kulturelle Identität — 393

Esther D. Reed

Ecclesial Life and Political Practice: Re-Appropriating Augustine's Political Rhetoric in Contexts of Risk and Counter-Terrorism Strategy — 407

Personenregister — 425

Abkürzungsverzeichnis

ABS	Access and Benefit Sharing
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
ATTAC	Association for the Taxation of Financial Transactions and Aid to Citizens
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BBNJ	Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAC	Collective action clause
CAT	Committee against Torture
CAWa	Central Asian Water
CBD	Convention on Biological Diversity
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi (Republikanische Volkspartei)
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
ECB	European Central Bank
ECFR	European Council on Foreign Relations
ECHR	European Convention on Human Rights
EDIS	European deposit insurance scheme
EP	Europäisches Parlament
ESM	European stability mechanism
EZB	Europäische Zentralbank
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDP	Gross Domestic Product
GFZ	Deutsches GeoForschungsZentrum
GNSS	Globales Navigationssatellitensystem
GRACE	Gravity Recovery and Climate Experiment
GRACE-FO	Gravity Recovery and Climate Experiment Follow On
HDI	Human Development Index
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICJ	International Court of Justice
IGH	Internationaler Gerichtshof
IHL	International Humanitarian Law
IHRL	International Human Rights Law
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ISA	International Seabed Authority
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDCs	Least developed countries
MDG	Millennium Developmental Goals
MGR	Marine Genetic Ressources
MIP	Macroeconomic imbalances procedure

MPI	Multidimensional Poverty Index
NGO	Non-governmental organization
OAU	Organisation of African Unity
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OMTs	Outright monetary transactions
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PIS	Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit)
RAF	Royal Air Force
SCAP	Supreme Commander for the Allied Powers
SGP	Stability and growth pact
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
TERENO	TERrestrial ENvironmental Observatories
TEU	Treaty on the European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UNCLOS	United Nations Convention of the Law of the Sea
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (Volkspartei für Freiheit und Demokratie)
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organisation
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge

Schriften Kants

Kants Werke werden mit den folgenden Abkürzungen nach Band und Seitenzahlen der Akademieausgabe (AA) zitiert:

EaD	Das Ende aller Dinge (AA VIII.325 – 340)
KdU	Kritik der Urteilskraft (AA V.165-485)
MdS	Metaphysik der Sitten (AA VI.202 – 493)
RGV	Die Religion innerhalb der Grenzen bloßer Vernunft (AA VI.1 – 202)
ÜdG	Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis (AA VIII.273 – 314)
ÜdM	Über das Mißlingen aller philosophischen Versuche der Theodizee (AA VIII.253 – 272)
VnA	Verkündigung des nahen Abschlusses eines Tractats zum ewigen Frieden in der Philosophie (AA VIII.411 – 422)
VT	Von einem neuerdings erhobenen vornehmen Ton in der Philosophie (AA VIII.387 – 406)
ZeF	Zum ewigen Frieden (AA VIII.341 – 386)

Julian Nida-Rümelin

Einführung

Gerechtigkeit ist die höchste, die umfassende politische Tugend. Diese Überzeugung teilt der bedeutendste Gerechtigkeitstheoretiker der Antike, Platon, mit dem bedeutendsten Gerechtigkeitstheoretiker der Gegenwart, John Rawls. Es gibt keinen Gegensatz zwischen individueller Freiheit und Gerechtigkeit, wie eine populäre Entgegensetzung meint, weil individuelle Freiheit unverzichtbarer Bestandteil politischer Gerechtigkeit ist (das erste, sogar vorrangige Prinzip der Gerechtigkeit bei John Rawls: gleiche maximale Freiheiten). Beide, Platon und Rawls, nehmen als Referenzrahmen ihrer Theorie die existierende, mehr oder weniger autarke, politische Gemeinschaft, Platon die Polis, den griechischen Stadtstaat, zumal den mächtigsten, nämlich Athen, und Rawls den modernen Nationalstaat, zumal den mächtigsten, nämlich die Vereinigten Staaten von Amerika. Beide waren der Auffassung, dass es jenseits dieser politischen Gemeinschaften keine Gerechtigkeit geben könne, allenfalls einen *modus vivendi*, wie ihn Rawls in *The Law of Peoples* ausgearbeitet hat.

Andere politische Theoretiker seit der Antike waren anderer Auffassung. Die Stoiker meinten, dass wir Kosmopoliten seien, Bürger einer umfassenden, kosmischen Ordnung, die am Logos dieser Ordnung als Erkennende und Handelnde teilhaben. Sie relativierten die Bedeutung lokaler Zugehörigkeiten und kultureller Gemeinschaftsbildung. Der Kosmopolitismus hat seitdem den Ruf, die lokalen Bindungen abzuwerten und durch eine vage Weltoffenheit zu ersetzen. In Großbritannien ist es üblich geworden, in der Soziologie zwischen den *Somewheres* und den *Anywheres* zu unterscheiden, denjenigen, die an einem Ort, recht beständig, leben, möglicherweise sogar an demselben, an dem sie geboren wurden, was für mehr als die Hälfte der Briten zutrifft, und denjenigen, die überall auf der Welt zu Hause sind, keine kulturelle Differenz scheuen und Mobilität als zentrales Charakteristikum ihrer Lebensform akzeptieren. Die jüngsten politischen Entwicklungen in den Demokratien Europas und Nordamerikas sind auch Ausdruck dieses Konflikts: Nicht alle finden die Vision eines *global village* sympathisch und manche beharren auf der örtlichen politischen und sozialen Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse in einem möglichst vertrauten kulturellen Umfeld.

Mit der zunehmenden globalen Vernetzung der Weltgesellschaft in ökonomischer, sozialer, kultureller und politischer Hinsicht gewinnt das Thema internationale Gerechtigkeit immer größere Bedeutung. Letztlich geht es um die Fähigkeit der Menschheit, durch globales Handeln globalen Herausforderungen so zu begegnen, dass es prinzipiell für alle akzeptabel, also gerecht, ist. Dabei zeigt sich immer deutlicher, dass es nicht so sehr Erkenntnisprobleme sind, die etwa

eine wirksame Klimapolitik behindern, sondern Handlungsprobleme, die durch eine unzureichende institutionelle Rahmung globaler Praxis entstehen.

Angesichts der globalen Ungleichheit mit extremem Wohlstand in vielen Gebieten und extremer Armut in vielen anderen Gebieten ist es offenkundig, dass unsere Welt nicht gerecht ist. Es gibt gegenwärtig eine intensive Debatte in der politischen Philosophie und den angrenzenden Disziplinen über *Globale Gerechtigkeit*. Ausgangspunkt der Debatte ist die Frage, inwieweit grundlegende Prinzipien sozialer Gerechtigkeit, die zumindest innerhalb demokratischer Nationalstaaten weitgehend akzeptiert sind, auch auf die globale Ebene übertragen werden können oder ob auf globaler Ebene andere Prinzipien gelten.

Die Europäische Union ist in dieser Hinsicht ein besonderer Fall, der durch ein auffälliges Spannungsverhältnis zwischen der deklaratorischen Ebene und den konkreten EU-Politiken geprägt ist. In der Präambel zum EU-Vertrag wird den sozialen Grundrechten eine große Bedeutung zugemessen, ebenso in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Unionscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989. Zugleich hat die EU nur geringe Kompetenzen in der Sozialpolitik. Im Mittelpunkt ihrer politischen Gestaltung steht die Entwicklung des Binnenmarkts und der Handelsbeziehungen nach außen. Die Mitgliedstaaten haben sich bisher gegen einen Souveränitätstransfer in der Sozialpolitik verwahrt, besonders deutlich Großbritannien, das nun allerdings voraussichtlich aus der EU ausscheiden wird, womit der Aufbau einer sozialpolitischen Säule der europäischen Integration wahrscheinlicher wird. Auch mit diesen europäischen Perspektiven hat sich die Arbeitsgruppe befasst.

Die globale Wirtschaftsordnung lässt sich als eine Form der staatsübergreifenden Kooperation begreifen, für die internationale, also zwischen Staaten ausgehandelte Regelungen ebenso eine Rolle spielen wie globale Institutionen der Freihandelsförderung (WTO) oder der Staats- und Entwicklungsfinanzierung (Weltbank), aber auch das Agieren globaler Konzerne, der Waren- und Dienstleistungs-, der Finanz- und Daten-Ökonomie.

Von einer fairen, nachhaltigen und inklusiven Verteilung dieser globalen Kooperation kann bis heute nicht die Rede sein. Rund zwei Milliarden Menschen leben von einer täglichen Kaufkraft von weniger als zwei US-Dollar, obwohl dieser Missstand verbreiteter, extremer, absoluter (nicht relativer) Armut nach Berechnungen der Weltbank mit einem Aufwand von weniger als einem Prozent des Weltsozialprodukts behoben werden könnte. Gegenwärtig steigt die Zahl der Hungernden, der chronisch Unterernährten, wieder an, von etwas über 600 Millionen auf über 700 Millionen innerhalb von drei Jahren. Die globale Ordnung (bzw. Unordnung) der politischen, sozialen und Wirtschaftsbeziehungen hat direkte und indirekte Auswirkungen auf das Leben aller Menschen, u. a. durch die

Externalitäten, die einzelne Länder produzieren. Die Menschheit hat eine gemeinsame Verantwortung jenseits ihrer regionalen, nationalen, ethnischen, kulturellen, religiösen Gemeinschaften.

Man kann einen ökonomischen Kosmopolitismus, der auf den globalen Markt als Integrationsmodus abzielt, von einem soziologischen Kosmopolitismus sich überlappenden kultureller Identitäten und sozialer Praktiken (Ulrich Beck) und beide wiederum von einem politischen Kosmopolitismus unterscheiden, der sich die Integration über gemeinsame politische Praxis und politische Institutionen erwartet oder erhofft (David Held). Neben den Nationalstaaten etabliert sich zunehmend ein Mehr-Ebenen-Regieren. Hier stellt sich die Frage, wie die Legitimität inter-, trans- und supranationaler Akteure sichergestellt werden kann. Dabei sind neue Formen der Legitimitätsstiftung zu entwickeln, die sicherstellen, dass die demokratische Kontrolle gesichert ist. Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurden exemplarisch die institutionelle Verfasstheit und die Legitimität internationaler Organisationen und Akteure, insbesondere der EU, thematisiert.

Die Chancen einer Institutionalisierung kosmopolitischer Praxis hängen nicht nur von der weiteren Entwicklung transnationaler Vertragsgemeinschaften, speziell der Europäischen Union, ab, sondern auch von den Interessenlagen und der politischen Normativität großer internationaler „Player“, wie USA, China, EU, Russland oder Indien. Es ist ein Hindernis für die Entwicklung legitimer globaler politischer Institutionen, dass die westliche Vormacht USA bislang nicht bereit war, dem Internationalen Strafgerichtshof beizutreten, und traditionell gegenüber multilateralen Regimen sehr zurückhaltend agiert. Es bedarf einer Verständigung über die Grundlagen institutioneller Verantwortung, auch innerhalb der westlichen Staatenwelt.

In Diskussionen zur internationalen und globalen Gerechtigkeit stehen oft der Schutz und die Sicherung der Menschenrechte im Vordergrund. Außerdem spielen Verteilungsfragen eine zentrale Rolle. Als Maßstab oder Gegenstand der Gerechtigkeit kommen damit Grundrechte und Grundgüter (John Rawls), aber auch Chancen/Fähigkeiten (Martha Nussbaum) oder das tatsächliche Wohlergehen von Menschen (James Griffin) infrage. Andere Ansätze diskutieren, ob nicht die Art der Interaktion und die Machtverhältnisse den Gegenstand der Gerechtigkeit darstellen. In diesen Zusammenhang gehört auch der Ansatz einer Kritischen Theorie transnationaler Gerechtigkeit, die jenseits des Gegensatzes von nationaler und internationaler Gerechtigkeit von einer Analyse bestehender Herrschaftsverhältnisse ausgeht und entsprechende Rechtfertigungsstrukturen fordert (Rainer Forst).

Zivilgesellschaftliche Ordnungen bedürfen der institutionellen Stützung. Institutionen reduzieren die moralische Unterbestimmtheit von Regelsystemen der Kooperation. Eine zivilgesellschaftliche Ordnung erwirkt die notwendige Kon-

formität jedoch nicht primär durch Sanktionsandrohung, sondern durch einen geteilten Gerechtigkeitssinn, der im Gegensatz zum konsequenzialistisch interpretierten moralischen Standpunkt nicht nur Differenzen der Interessen, sondern auch der moralischen Wertungen ermöglicht und integriert. Die institutionelle Stützung beschränkt sich überwiegend auf den nationalstaatlichen Rahmen. Föderale Ordnungen sind dabei von einer höheren Komplexität und von mehrstufiger politischer Selbstbestimmung geprägt. Dennoch ist auch für föderale Ordnungen ein Gewaltmonopol im Sinne der anerkannten staatlichen Letztverfügung über Gewaltmittel konstitutiv.

Die Befriedungsleistung der einzelstaatlichen Demokratisierung ist ein institutionelles, kulturelles und ethisches Phänomen. Für demokratische Ordnungen sind bestimmte gemeinsam akzeptierte Regeln, wie sie etwa in den verschiedenen Verfassungen etabliert sind, konstitutiv. Diese Regeln legen Verfahren der kollektiven Entscheidungsfindung fest, die bei allen Differenzen der Meinungen, Wertungen und Interessen politische Handlungsfähigkeit sicherstellen. Demokratische Rechtsordnungen beruhen auf der wechselseitigen Anerkennung von Autonomie und Kooperationsprinzipien, die auch dann zu beachten sind, wenn dies den eigenen Interessen und Wertungen zuwiderläuft. Diese und andere für demokratische Ordnungen konstitutive moralische Regeln und die ihnen korrespondierenden Einstellungen und Handlungsdispositionen verlangen die Bereitschaft und Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, ihr eigenes Handeln der Supervision durch einen (deontologisch zu interpretierenden) universellen moralischen Standpunkt zu unterziehen. Dieser universelle moralische Standpunkt muss je individuell und fallweise in Situationen der Unsicherheit und des moralischen Konfliktes eingenommen werden. Als universeller Standpunkt lässt er sich nicht innerhalb nationalstaatlicher Grenzen halten. Da er auch innerhalb einer Gesellschaft Differierendes und Fremdes über gemeinsame Regeln der Anerkennung und der Moderierung integrieren muss, transzendiert er zu einem fairen Kooperationsgefüge der globalen Ordnung. Nicht demokratisch verfasste – und insbesondere totalitäre – politische Ordnungen sind von daher eine potenzielle Bedrohung für das Modell des fairen Global-Vertrages.

Eine jeweils intern demokratisch strukturierte, auf hinreichend gerechten Institutionen beruhende zivilgesellschaftliche Ordnung kann das Gesamt des globalen Kooperationsgefüges nur tragen, wenn zwischen diesen zivilgesellschaftlichen Parzellen eine übergreifende Struktur moralischer und institutioneller Regeln etabliert ist, die einem nationenübergreifenden Gerechtigkeitssinn entsprechen. Wenn internationale Gerechtigkeit daran scheitern sollte, dass die Interessen- und Wertungsdifferenzen im globalen Maßstab zu groß sind, um gemeinsame Prinzipien einer globalen Zivilgesellschaft zu etablieren, so wäre die Idee einer solchen globalen Zivilgesellschaft gescheitert. Gegen diese umfassende

moralische Skepsis sprechen jedoch gewichtige Einwände. Ein Einwand ist noch inner-theoretischer Natur: Wenn dieser Befund tatsächlich zuträfe, wären die Prinzipien politischer Gerechtigkeit auch innerhalb des nationalstaatlichen Rahmens exklusiv, d. h., sie würden all diejenigen ausgrenzen, die andere kulturelle Prägungen, Interessen und Lebensformen mitbringen. Über dieses inner-theoretische Argument hinaus gibt es aber pragmatische Gründe, die für einen ethischen und politischen Kosmopolitismus sprechen. Längst sind diejenigen widerlegt, die die normativen Grundlagen der Menschen- und Bürgerrechte, die demokratische Entscheidungsfindung, öffentliche Kontrolle, politische Konkurrenz, Meinungsfreiheit und Pluralität für ein Spezifikum der europäischen Kultur halten. Diese normativen Fundamente einer globalen Zivilgesellschaft sind hinreichend neutral, um mit einer Vielfalt unterschiedlicher Lebensformen und kultureller Prägungen vereinbar zu sein. Die politische Ethik, das Völkerrecht, der Menschenrechtsdiskurs, die Etablierung globaler Institutionen können daher dazu beitragen, dass die Weltgesellschaft ihre Geschicke politisch steuern lernt, in Gestalt einer komplementären Verantwortlichkeit, die subsidiär diejenige der Einzelstaaten und Staatenbünde, auch der EU als einer Institution *sui generis*, ergänzt und so einen Beitrag zum Aufbau einer globalen Zivilgesellschaft leistet.

Detlef von Daniels und Nicole Wloka

Zwischen internationaler Gerechtigkeit und institutioneller Verantwortung –Übersicht über die Beiträge des Sammelbands

Die Welt ist nicht gerecht! Das ist das Mantra aller Theorien internationaler oder globaler Gerechtigkeit. Ein kurzer Blick in die Tagespresse lässt schnell den Atem stocken angesichts fortdauernder Ungerechtigkeiten in der Welt und immer neuer Gräueltaten, so dass Kants Frage, ob die Menschheit überhaupt im Ganzen lieb gewonnen werden könne, nichts von ihrer brennenden Sorge eingebüßt hat. Ein Bewusstsein dieser Problemkonstellation eint alle Autoren dieses Bandes. Jedoch erschöpfen sich ihre Beiträge nicht in Klagen schöner Seelen. Auf der Basis breit angelegter theoretischer Reflexionen wird dargelegt, wie sich Verantwortung für internationale Gerechtigkeit in einzelnen Feldern konkretisieren lässt.

Julian Nida-Rümelin und Rainer Forst erläutern zu Beginn die normativen Grundlagen für solche Überlegungen. Nida-Rümelin erklärt, dass Verantwortung, verstanden als Fähigkeit, Gründe zur Rechtfertigung des eigenen Handelns geltend zu machen, nicht auf individuelle, lebensweltliche Kontexte beschränkt, sondern auch in Ökonomie und Politik zu finden sei, da auch in diesen Bereichen Menschen miteinander kommunizieren, d. h. Gründe austauschen. Staaten könne allerdings sinnvollerweise nur Verantwortung zugeschrieben werden, insofern diese selbst gerecht seien. In der politischen Philosophie der Gegenwart habe John Rawls die Grundlage für ein zeitgenössisches, liberales Verständnis von Gerechtigkeit gelegt. Gegen die Kritik von kommunitaristischer Seite, dass Gerechtigkeit nur aus dem Inneren konkreter Gemeinschaften verstanden werden könne, wendet Nida-Rümelin ein, dass ein Konflikt zwischen diesen Positionen zur Gerechtigkeit nur entstehe, wenn einer universalistischen Ethik lediglich ein einziges Prinzip zugrunde gelegt werde, welches der Komplexität praktischer Gründe nicht gerecht werden könne. In Bezug auf konkrete Fragen der internationalen Gerechtigkeit, wie beispielsweise das erschreckende Ausmaß der globalen Armut oder die ungleiche Verteilung von Reichtum, plädiert Nida-Rümelin dafür, nicht vorschnell den Gerechtigkeitsbegriff auf globaler Ebene aufzugeben, sondern vorhandene Institutionen so zu stärken bzw. umzubauen, dass sie ihren Verpflichtungen effektiver nachkommen können.

Rainer Forst spricht sich ebenfalls für eine Einbettung von Gerechtigkeitspflichten in lebensweltliche Verhältnisse aus, betont aber, dass bei realistischer Sichtweise die Erkenntnis und Kritik von Beherrschungsverhältnissen der primäre Ansatzpunkt sein sollte. Forst versteht die „Grammatik der Gerechtigkeit“ nicht

anhand einer Liste von Rechten oder Bedürfnissen, sondern als Ergebnis wechselseitiger Rechtfertigungsprozesse. Diese seien ein transzendentes Prinzip, das Kontexten von Widerstand gegen Ungerechtigkeiten und Beherrschungspraktiken inhärent sei. In der Tradition der kritischen Theorie möchte Forst den existierenden Pluralismus unterschiedlicher Gerechtigkeitsvorstellungen auf der Welt ernst nehmen, ohne jedoch diesen Pluralismus mitsamt seinen vielfältigen Machtstrukturen als gegeben fortzuschreiben. Die Analyse von Kontexten der Unterwerfung soll daher der Tatsache multipler Beherrschung Rechnung tragen. Ziel der Gerechtigkeit sei es, Beherrschungsverhältnisse zu überwinden – in welchem Bereich diese auch immer existieren. Forst gesteht zu, dass demokratische Staaten in diesem Prozess die wichtigsten Akteure sind. Allerdings sei damit noch keine definitive Ordnung vorgegeben, da eine durch kommunikative Prozesse entstandene „Rechtfertigungsmacht“ darauf drängen könne, neue Strukturen der Partizipation zu schaffen.

Sowohl Nida-Rümelin als auch Forst verorten die Diskussionen über internationale bzw. transnationale Gerechtigkeit im Spannungsfeld zwischen den abstrakten Grundsätzen des Liberalismus und der Einbettung in konkrete, lebensweltliche Zusammenhänge – anders gesagt: zwischen den philosophischen Positionen des Liberalismus und des Kommunitarismus. Wolfgang Merkel und Michael Zürn argumentieren daran anschließend, dass diese Opposition nicht bloß Ausdruck einer theoretischen Debatte sei, sondern sich auch empirisch als Konfliktlinie („cleavage“) in vielen westlichen Gesellschaften nachweisen lasse. Anstelle des alten Rechts-Links-Gegensatzes sei eine Spaltung westlicher Gesellschaften in Kosmopoliten und Kommunitaristen zu beobachten: Der Kosmopolitismus verdichte als Werthaltung globale Gerechtigkeit sowie pluralistische Offenheit mit zukunftsgerichtetem Denken. Demgegenüber betone der Kommunitarismus die Bedeutung regionaler oder nationalstaatlicher Gemeinschaften als Grundlage für politische Identität und Solidarität. Politisch relevant werde diese Spaltung, da sie auch strukturelle und organisatorische Elemente aufweise. So könnten Kosmopoliten typischerweise durch ihr überdurchschnittliches Bildungsniveau, Einkommen und kulturelles Kapital gekennzeichnet werden. Als räumlich und beruflich mobile Eliten zählten sie zu den Globalisierungsgewinnern, wohingegen Kommunitaristen aufgrund ihrer typischerweise schwächeren sozialen und ökonomischen Lage die politischen Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates der Nachkriegszeit gegen Bedrohung durch wirtschaftliche Globalisierung verteidigten. Auf politischer Ebene verlaufe diese Spaltung teils quer zum traditionellen Parteienspektrum, teils etablierten sich populistische Bewegungen oder Parteien, welche gegen die Herrschaft der Eliten aufbegehren. Merkel und Zürn halten diese Spannung für tiefgreifend und weisen auf die Gefahren hin, welche dieser Spaltung für die Integrationskraft westlicher Demokratien inne-

wohnen können. Wie zuvor Nida-Rümelin und Forst plädieren auch Merkel und Zürn dafür, die Effekte stärker zu berücksichtigen, die normative Argumente und globale politische Maßnahmen auf die sozialen Voraussetzungen demokratischer Gesellschaften haben können.

Der philosophische Diskurs über internationale Gerechtigkeit, wie er sich in den letzten 30 Jahren etabliert hat, kann auch selbst als Ausdruck seiner Zeit verstanden und als solcher in unzeitgemäßen Betrachtungen reflektiert werden. Matthias Kumm, Étienne François und Detlef von Daniels nähern sich diesen Betrachtungen von unterschiedlichen Seiten. Kumm vertritt eine Variante des kosmopolitischen Denkens, den globalen Konstitutionalismus. Dieser biete eine juristische Perspektive oder ein *mindset* für das Verständnis der globalen Welt des Rechts. Hintergrund und Anschauungsmaterial dafür sei die Vertiefung und Erweiterung des Völkerrechts nach dem Zweiten Weltkrieg durch Einbeziehung von Individuen als Subjekte internationalen Rechts, durch die Einführung von Mehrheitsregeln in *self-contained regimes*, die gerichtliche Kontrolle völkerrechtlicher Vereinbarungen und ganz allgemein die Betonung der Menschenrechte als Grundlage jeglichen Rechts. So sei der Schleier der Staatensouveränität durchlässig geworden. Der globale Konstitutionalismus schlage als Konsequenz einen Perspektivenwechsel vor: Staaten sollten von vornherein als integraler Teil der internationalen Gemeinschaft gesehen werden. Dies werde von der Überlegung gestützt, dass verfassungsrechtliche Grundsätze – wie Freiheit von Beherrschung und Sicherstellung öffentlicher Güter – ohnehin nunmehr in einem internationalen Rahmen gewährleistet werden könnten. Darauf aufbauend erläutert Kumm, wie eine affirmative Genealogie helfen könne, Kritik und Herausforderungen dieser Perspektive zu begegnen. Zwar seien die konstitutionellen Grundsätze zunächst in der westlichen Verfassungstradition entwickelt worden, spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg aber weltweit in Verfassungen eingegangen und eigenständig weiterentwickelt worden. Am Beispiel Japans verdeutlicht Kumm, dass dessen antiimperialistischer Kampf (im Russisch-Japanischen Krieg 1904/05) bereits damals als *constitutional moment* wahrgenommen wurde, so dass nicht nur der gegenwärtige globale Konstitutionalismus, sondern auch seine Genealogie viele Autoren habe. Der expliziten Infragestellung des westlichen, konstitutionellen Entwicklungsmodells durch China unter Verweis auf asiatische Werte und den Erfolg des autokratischen Modells könne deswegen offensiv begegnet werden. Die Existenz eigenständiger asiatischer Werte sei weder geschichtlich oder normativ überzeugend, noch sei der Aufstieg Chinas eine echte Erfolgsgeschichte. Im Vergleich zu den demokratischen Nationen Südkorea und Japan hinke China nämlich immer noch hinterher und müsse das Leid, welches der autokratische Weg in China verursache, sogar gegenüber der eigenen Bevölkerung verleugnen.

Étienne François ist als Historiker von Haus aus skeptisch gegenüber Narrativen, welche historische Entwicklungen als etwas genuin Neues oder Voraussetzungsloses darstellen. Daher verweist er auf die christlich-europäische Vorgeschichte der Leitbegriffe Gerechtigkeit, Nation und Institution. Die Kirche habe durch Verbindung von christlicher Jenseitserwartung und römischem Recht das erste moderne westliche Rechtssystem hervorgebracht, welches die mittelalterlichen königlichen Nationaldynastien kopiert hätten, um so ihre Macht zu konsolidieren. Insofern sei das *jus canonicum* die erste Form internationaler Gerechtigkeit und institutioneller Verantwortung in Europa. Entgegen dem traditionellen Verständnis von Säkularisierung, Nationalismus und Kosmopolitismus argumentiert François, dass die europäischen Staaten aus der Konsolidierung universeller Gerechtigkeit im Gerichtswesen entstanden seien. Die Eigenart des europäischen Modells bestehe gerade in der Wechselwirkung und Spannung zwischen geistlicher und weltlicher Gerichtsbarkeit. Anstatt jene alten Verhältnisse wiederzubeleben, möchte François sie als politische Theologie mitreflektieren, um so manche Formen gegenwärtiger Selbstüberschätzung zu hinterfragen.

Detlef von Daniels bezieht in seinem Beitrag das Bewusstsein für historische Kontingenz auch auf philosophische Theorien. Ausgehend von der These, Platon habe als politischer Akteur die kosmopolitisch-föderalen Diskurse seiner Zeit zum Schweigen bringen wollen, fragt von Daniels, ob die impliziten Annahmen des kosmopolitischen Denkens – dass man sich, von der Antike absehend, für normative Grundlagen auf Immanuel Kant berufen könne und im internationalen Recht eine institutionelle Stütze finde – zutreffend seien. In einer kontextualistischen Interpretation Kants weist er zunächst darauf hin, dass dieser nicht lediglich den abstrakten Entwicklungsweg zum kosmopolitischen Frieden vorgezeichnet habe, sondern in seiner Religionsschrift darüber hinaus mögliche Gegenbewegungen benannt und den Kern jeden Wandels im Innern des jeweils individuellen Bewusstseins angesiedelt habe. Diesen metaphysischen Konsequenzen könne man auch nicht durch ein postmetaphysisches Vertrauen auf das internationale Recht entgehen, wie von Daniels anhand einer genealogischen Betrachtung Hans Kelsens zeigt. Dieser habe seine reine Rechtslehre als Antwort auf die unlösbaren Wertkonflikte seiner Zeit konzipiert, zugleich aber als Artist des Rollenwechsels im Meer dieser Konflikte Stellung bezogen.

In vielen theoretischen Beiträgen wird die Europäische Union (EU) als Modell für globales Regieren herangezogen, da in ihr die Integration verschiedener Lebensbereiche (über die Gewährleistung der vier Grundfreiheiten) am weitesten fortgeschritten ist und zugleich Mechanismen gerichtlicher Kontrolle und demokratischer Mitbestimmung etabliert sind. Jedoch sind innerhalb der EU auch Verwerfungen zu beobachten, welche Nebenfolgen ihres Erfolgsmodells – der

wirtschaftlichen Integration – sind. In drei stärker politisch ausgerichteten Beiträgen beschäftigen sich Volker Gerhardt, Almut Möller und Agnès Bénassy-Quéré mit möglichen politischen und ökonomischen Antworten auf die jüngsten Krisen.

Ausgangspunkt von Gerhardts Überlegungen ist die Sorge um die Zukunft der Europäischen Union. Er analysiert zunächst die politische Rhetorik auf einer grundsätzlichen Ebene, indem er auf eine gedankenlose Verwendung historisch umkämpfter Begriffe aufmerksam macht. Das „Laboratorium Europa“ sieht er nach wie vor als eine weltpolitische Innovation. Es gehe sogar über das hinaus, was bei der Errichtung der Vereinigten Staaten von Amerika erreicht wurde, da ein eigenständiges Gebilde unter Beibehaltung der es tragenden Staaten erschaffen worden sei. Um es lebendig zu halten, bedürfe es allerdings einer Besinnung auf die ihm zugrundeliegenden Prinzipien. Dazu gehörten insbesondere die Trennung von Politik und Religion, sowie der Vorrang der Zivilität. Der von Politikern oft beschworene Satz „Der Islam gehört zu Deutschland“ unterschlage hingegen die historischen Lehren aus Religionskriegen und Totalitarismen, ohne dabei im Gegenzug das außenpolitische Profil zu schärfen. Für eine angemessene Einschätzung europäischer Institutionen sei hingegen ein vertieftes Verständnis der Prinzipien Öffentlichkeit und Repräsentation essenziell. Öffentlichkeit dürfe nicht mit grenzüberschreitendem Aktivismus verwechselt werden. Vielmehr stelle sie sich unter den Kommunikationsbedingungen der Gegenwart von selbst ein, sobald Probleme Aufmerksamkeit fänden und Neugierde weckten. Ebenso sei Repräsentation nicht am Ideal direkter Demokratie zu messen, sondern von Anfang an auf bestimmte politische Organe bezogen. Die gegenwärtige Aufgabe Europas sei es, seine ihm inhärenten innereuropäischen Unterschiede anzuerkennen und des Weiteren gleichsam nüchtern zur Kenntnis zu nehmen, dass ihm mit Russland wieder ein Feind erstanden sei, welcher die Errungenschaften Europas zu unterminieren versuche.

Möller erläutert, dass der Vertrag über eine Verfassung für Europa vom Oktober 2004 im Rückblick wie ein Relikt aus längst vergangenen Zeiten erscheine: nicht nur hinsichtlich der Reformfähigkeit des Systems EU, sondern auch angesichts der krisenhaften Entwicklung; angefangen bei der Staatsschulden- und Bankenkrise über das ungelöste Problem der Migration bis zum Brexit. Auch die Kopenhagener Kriterien (Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus, Schutz von Minderheiten und soziale Marktwirtschaft) könne die EU angesichts innerer Gegenkräfte und des schwindenden Rückhalts für multilaterale, regelbasierte Ordnungen kaum noch offensiv nach außen vertreten. Möller stützt sich für den empirischen Teil ihrer Analysen auf den EU Cohesion Monitor, der anhand 32 verschiedener Kriterien den Zusammenhalt der EU misst und Vergleiche über einen längeren Zeitraum ermöglicht. Einerseits bestätigten die empirischen Befunde aktuelle Konfliktlinien zwischen Ost und West, Nord und Süd, oder allge-

mein Krisengewinnern und Krisenverlierern. Andererseits böten sie auch Anlass zur Hoffnung, denn fast alle EU-Staaten wiesen im Jahr 2017 höhere Werte an strukturellem Zusammenhalt auf als 2007. Trotz vielfältiger Krisen wiege also die Summe der Integrationserfahrung schwerer als die Zunahme EU-kritischer Einstellungen. Wesentlich für die Zukunft sei, inwiefern es gelinge, jenseits von Regierungskonferenzen auch die Bevölkerungen unterschiedlicher Länder in Meinungsbildungsprozesse einzubeziehen und so in europäischer Perspektive Mehrheiten zu bilden. Dafür seien Politiker einer neuen Generation vonnöten, wie beispielsweise Emmanuel Macron, aber natürlich auch die aktive Mitwirkung der europäischen Bürger. Langfristige Veränderungen politischer Großwetterlagen seien also nicht naturgegeben, sondern menschengemacht und könnten beeinflusst werden.

Bénassy-Quéré zeigt Gestaltungsmöglichkeiten für europäische Politik an einem konkreten und besonders umstrittenen Feld auf, der Finanzpolitik des Euroraums. Sie erläutert dazu zunächst die Vorgeschichte der Maastricht-Kriterien („no bail out, no monetarization, no debt restructuring“), welche im Zuge der Finanzkrise erst aufgeweicht und dann durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus ergänzt wurden. Dieser habe nach wie vor Schwächen, da er für große Länder wie Italien zu klein sei, die Gefahr der Konzentration von Staatsschulden im nationalen Bankensektor immer noch bestehe und der ergänzende Stabilitäts- und Wachstumspakt sich als wirkungslos erwiesen habe. Um die wissenschaftliche Diskussion darüber zu durchdringen, analysiert Bénassy-Quéré zunächst unterschiedliche Wissenschaftssprachen in der Ökonomie. Deutsche Ökonomen setzten tendenziell auf ein „Maastricht 2.0“ (fiskalische Verantwortung, Betonung strikter Regeln und Marktdisziplin), wohingegen französische Ökonomen einen „Euro, der schützt“ befürworteten und dabei Solidarität, Ermessensspielräume und fiskalische Stabilisierung als Leitbegriffe verwendeten. Zwar gebe es neuerdings zwischen deutschen und französischen Ökonomen einen Kompromissvorschlag, der auf der Annahme basiere, dass die gegenwärtige Situation im Vergleich zu beiden Vorstellung suboptimal sei, jedoch sei dieser Vorschlag umgehend von nordeuropäischen Ländern und Italien aus entgegengesetzten Gründen zurückgewiesen worden. Als möglichen Ausweg schlägt Bénassy-Quéré eine deutsch-französische Initiative vor, welche das Feld der Fiskalpolitik erweitern könnte, indem Stabilität und Subsidiarität zu Kernbegriffen erklärt würden. Zu den erweiterten Stabilitätsmechanismen würde die Schaffung eines gemeinsamen Systems der Einlagensicherung sowie eines stabilisierenden Euro-Budgets gehören, die durch das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren überwacht werden könnten. Subsidiarität würde sich nicht nur auf Agrarpolitik beschränken, sondern beispielsweise auch eine einheitliche Steuerpolitik ein-

schließen. Ziel wäre, die immer noch schwelende Euro-Krise zum konsequenten Um- und Ausbau der Interventionsmechanismen zu nutzen.

Seit im Herbst 2015 Migranten aus Bürgerkriegsgebieten und Elendsregion der Welt in immer größerer Zahl an den europäischen Grenzen auftauchen, wird die öffentliche Debatte in Europa und weltweit vom Thema der Migration bestimmt. Nicht zufällig spielen in den Diskussionen die Eckpunkte dieser Arbeitsgruppe eine Rolle: Einerseits die Frage, was wir, Bürger wohlhabender und friedlicher Länder, Migranten aus Gerechtigkeitsgründen schulden, andererseits wie Migration verantwortlich reguliert und gesteuert werden kann. Fünf Beiträge beschäftigen sich mit diesen Fragen und beleuchten so zugleich verschiedene Facetten des Problems.

Julian Nida-Rümelin und David Miller nähern sich dem Problem aus der Perspektive der politischen Philosophie. Beide argumentieren innerhalb des liberalen Bezugsrahmens und verwenden Gedankenexperimente, um moralische Intuitionen zu prüfen bzw. die Kohärenz der eigenen Position zu bestätigen. Allerdings sind ihre Positionen unterschiedlich akzentuiert. Miller verteidigt seit langem – als bewussten Gegenpol zum liberalen kosmopolitischen Mainstream – die nationale Selbstbestimmung als eigenständigen Wert und geht von einem nur schwachen Kosmopolitismus aus, welcher Raum für Parteilichkeit zugunsten von Landsleuten lässt. Dennoch nimmt er die liberalen moralischen Einwände als Herausforderung ernst, zeigt aber, weshalb Freiheit, Gleichheit oder Menschenrechte nicht absolut gelten. Zugleich bekräftigt er, dass es unabhängig von strikten moralischen Verpflichtungen humanitäre Gründe gebe, Migranten aufzunehmen.

Julian Nida-Rümelin vertritt einen politischen Kosmopolitismus und billigt der Nation, abgesehen von der Struktur der Selbstbestimmung, keinen eigenständigen Wert zu. Dennoch gelangt er durch teils prinzipielle, teils verantwortungsethische Überlegungen zu ähnlichen Ergebnissen wie Miller. Er betont jedoch zudem, dass es aus republikanischen Gründen nötig sei, Handlungsfähigkeit und Verantwortung auf globaler Ebene zu stärken. Beide Positionen verdeutlichen, dass die übliche Gegenüberstellung Kosmopolitismus vs. Kommunitarismus sich nicht umstandslos auf die Migrationsdebatte (pro vs. contra *open borders*) übertragen lässt, da der Gehalt dieser Positionen erst anhand der Diskussion konkreter Frage deutlich wird.

Christian Tomuschat ergänzt die philosophischen Betrachtungen durch eine völkerrechtliche Studie, welche zugleich als kritische Rückfrage zu verstehen ist. In der politischen Philosophie wird oft davon ausgegangen, das Recht auf Migration sei ein Menschenrecht wie jedes andere auch. Tomuschat fragt nun, ob und wo sich ein Recht auf Migration im Völkerrecht findet, unter der stillschweigenden Annahme, dass dieses nicht bloß eine Zwangsordnung, sondern

auch Ausdruck von Werthaltungen und eingespielten Praktiken ist. Er kommt zu dem erstaunlichen Ergebnis, dass das gegenwärtige Völkerrecht kein Recht auf Asyl als subjektives Recht kenne. Grund dafür sei, dass das Völkerrecht auf zwei Prinzipien, Staatensouveränität und Selbstbestimmung basiere. Legale Migration sei grundsätzlich unproblematisch, wie die weitgehende Freizügigkeit von EU-Bürgern innerhalb Europas zeige. Es gebe aber weder auf Basis der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein Recht auf Asyl (lediglich ein Recht auf Antrag auf Asyl), noch ergebe sich ein solches aus der Genfer Flüchtlingskonvention oder einzelnen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Allerdings räumt Tomuschat zugleich ein, dass die internationale Gemeinschaft ihre Verantwortung für Flüchtlinge und Migranten immer wieder betont habe und insbesondere die EU in der Pflicht stehe, eine gemeinsame Asylpolitik zu entwickeln.

Die ausgehend von abstrakten Prinzipien bzw. Rechten argumentierenden Beiträge werden ergänzt durch einen anderen Blickwinkel, den Regina Kreide einnimmt. Auch sie teilt die Problemwahrnehmung, dass die wirtschaftliche Globalisierung Ungerechtigkeiten – insbesondere ungleiche Mobilitätschancen – zur Folge hat. Anstatt diese als Verletzung allgemeiner Rechte oder Prinzipien zu brandmarken, schlägt sie vor, sich den Betroffenen zuzuwenden. Das Leid, beispielsweise von Arbeitsmigranten, dürfe allerdings nicht bloß beschrieben oder gar ausgestellt werden. Vielmehr sollten Ungerechtigkeiten als Produkte spezifischer Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse erkannt werden, die kritisier- und änderbar sind.

Längerfristig betrachtet, verläuft Migration selten bloß in eine Richtung. Oft kehren Migranten in ihre Ursprungsländer zurück, selbst wenn diese von Kriegen oder Bürgerkriegen verwüstet wurden. Mit der Rückkehr sind die Aufgaben der politischen Philosophie keineswegs erledigt, viele Gerechtigkeitsfragen werden zu diesem Zeitpunkt erst akut. Véronique Zanetti fragt daher, ob es ein *jus post bellum* gibt, und welche Verantwortung ehemalige Kriegsparteien gegenüber Vertriebenen haben. Zunächst plädiert sie dafür, sich der Frage ernsthaft zu stellen, anstatt sie im Sinne einer Schlussstrichmentalität abzuweisen. Da durch Krieg in jedem Fall die Lebensgrundlage aller zerstört werde, sollte zwischen verschiedenen kämpfenden Parteien kein grundsätzlicher Unterschied gemacht werden. Allerdings sei eine direkte Haftbarmachung einzelner Konfliktparteien oft praktisch unmöglich. Daher schlägt Zanetti als Ausweg vor, Beiträge zum Flüchtlingsfond der Vereinten Nationen verpflichtend zu gestalten und ihre Höhe vom Bruttosozialprodukt sowie den Hilfen, die Staaten bereits für Flüchtlinge geleistet haben, abhängig zu machen.

Nicht immer entstammen Gerechtigkeitsfragen philosophischen Seminaren und finden von dort aus den Weg in die Welt. Oft sind es umgekehrt Herausfor-

derungen oder Hindernisse des praktischen Lebens, welche Anlass bieten, über Gerechtigkeitsfragen nachzudenken. Die Beiträge aus der Sektion „Ökonomie und Ressourcen“ geben Beispiele für solche Ansätze. Karl Friedrich Gethmann und Georg Kamp beschäftigen sich mit der relativ jungen Frage, ob auch Energie als globales Verteilungs- und damit Gerechtigkeitsproblem angesehen werden kann. Da über den Energieverbrauch individuelles und kollektives Konsumverhalten direkt mit dem Klimawandel verbunden ist, sei die globale Gerechtigkeitsdimension unmittelbar einsichtig. Als Organisationsform für die Behandlung dieser Fragen schlagen Gethmann und Kamp ein erweitertes diskurstheoretisches Modell vor. Demnach sei ein Energieversorgungssystem gerecht, wenn es in Orientierung am Prinzip der ethischen Verallgemeinerbarkeit durch einen allen in gleicher Weise zugänglichen Diskurs gerechtfertigt werden könne. Entscheidend sei, dass in diesem Modell auch Chancen und Risiken als Diskursgrundsätze formuliert werden, da es im Falle von Energie meistens um gerechte Verteilung von Risiken gehe. So hätten Kohle- und Kernkraftwerke für die CO₂-Bilanz, die Menschen in nächster Umgebung und zukünftige Generationen je unterschiedliche Chancen und Risiken.

Silja Vöneky klärt über den Umgang mit einer anderen globalen Ressource auf, dem Bioprospecting. Darunter verstehe man die kommerzielle Erkundung wertvoller genetischer Ressourcen, insbesondere aus Tiefseemeeresregionen. Naturwissenschaftler sähen darin ein enormes Potenzial – würden jedoch zugleich vor den Auswirkungen der wirtschaftlichen Ausbeutung der Tiefsee warnen, da zur Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts das Sammeln genetischen Materials systematisch und schonend durchgeführt werden müsse. Internationale Gerechtigkeitsprobleme ergäben sich insbesondere in Gebieten jenseits nationaler Jurisdiktion, da das bestehende Seerechtsabkommen darauf nicht zugeschnitten sei. Möchte man verhindern, dass nur einige finanzstarke Staaten diese Ressource ausnutzen, könne man sich nicht nur auf Absichtserklärungen stützen, sondern müsse um neue, verbindliche Abkommen ringen.

Reinhard Hüttl, Josef Zens, Knut Kaiser und Oliver Bens haben als Ingenieure zunächst eine technische Sicht auf das Wassermanagement. In ihrer praktischen Arbeit stoßen sie jedoch schnell auf politische Zwänge, da sich Flüsse und die zugehörigen Täler und Grundwasserspeicher nicht an Landesgrenzen halten. Vor Beginn der ethischen Diskussion müsse aber erst ein Wissen über das dynamische System Wasser generiert werden. Daher stellen die Autoren verschiedene Projekte vor, die dazu beitragen, solide wissenschaftliche Grundlagen für das Wasserressourcenmanagement zu schaffen, u. a. das Central Asia Water Project in Zentralasien, welches mittels moderner hydro-meteorologischer Stationen Daten aufnimmt und sie allen Partnern über das Internet zugänglich macht. Auf dieser

Basis könne weiter geforscht, aber auch verantwortlich diskutiert und entschieden werden.

Um die Erzeugung und den Umgang mit Wissen in epistemischen Gemeinschaften geht es auch Lisa Herzog. Anhand des Beispiels der Finanzarchitektur zeigt sie, dass Strukturen globaler Ungerechtigkeit oft unbeabsichtigte Nebenwirkungen von individuellen Handlungen sind. Zwar sei es nicht möglich, solche Strukturen oder Akteure direkt haftbar zu machen, allerdings könnten epistemische Gemeinschaften vorwärtsblickende Verantwortung übernehmen. Herzogs Vorschlag läuft daraus hinauf, dass Experten in der internationalen Politik eine Vermittlerrolle übernehmen können, indem sie die Komplexität von Strukturen durchdringen und für politische Interventionen zugänglich machen.

In früheren Zeiten hatte die Klage über die Ungerechtigkeit der Welt noch einen Adressaten: Es war die Anklage Gottes. Theologen wie Philosophen bemühten sich, seine Güte trotz des vielfältigen Leidens, das die Welt ausmacht, zu verteidigen. Eine Theodizee wird heute kaum noch jemand wagen. Die Verabschiedung Gottes oder der Religion als sinnvollem Gegenstand philosophischer Beschäftigung erscheint jedoch gleichfalls verfrüht, da Religionen in westlichen Gesellschaften ein wichtiger Bestandteil der Zivilgesellschaft sind und sich weltweit zunehmend in Allianzen mit staatlicher Gewalt als Kampfverbände organisieren. Wie der metaphysische Überschuss, den religiöse Praktiken mit sich bringen, in die Verfassungsdebatten westlicher Demokratien integriert werden kann, ist die Leitfrage der Autoren des letzten Teils.

Volker Gerhardt erklärt, weshalb die politische Ordnung Bedingung religiöser Freiheit ist und Religionen von innen heraus ihren Vorrang anerkennen sollten. Er beginnt seine Überlegungen mit einer Interpretation des Turmbaus zu Babel. Frevelhaft daran sei nicht die technische Hybris, sondern der verweigerter Gehorsam gegenüber dem Migrationsbefehl, sich in alle Länder auszubreiten. Gerhardt schließt daraus, dass die Vielfalt der Religionen und ihre gegenseitige Beobachtung bereits historisch ein Tatbestand sei, dem man sich heute auf keinem Territorium mehr verweigern könne. Den kognitiven Gehalt der Religionen sieht Gerhardt an der Grenze des jeweils zur Verfügung stehenden menschlichen Wissens. Weder über persönliche oder gesamtgesellschaftliche Zukunft könne die Wissenschaft verlässlich Auskunft geben, noch zur Frage, was das Leben überhaupt bedeute. Diese Dimension sei mit „subjektiv“ oder „privat“ nur unzureichend gekennzeichnet. Es sei vielmehr jeweils eine Individualität, die sich unmittelbar dem Universellen gegenübersehe. Vor diesem Hintergrund müsste die Religion anerkennen, dass ihre Aufgabe nicht in einer womöglich gewaltsamen Missionierung liegen könne, sondern nur im Eröffnen von je individuellen Wegen. Aus dem Verzicht auf den Missionsbefehl folge der Vorrang der politischen Ordnung. Religionen könnten sich aber am zivilgesellschaftlichen Leben beteiligen

und wünschenswerterweise in einer Weltkonferenz der Religionen für die Freiheit des Glaubens einsetzen.

Thomas Meyer wiederholt zunächst das liberale Credo der Trennung von Politik und Religion. Die aufklärerische Annahme, dass sich durch Säkularisierung die Rolle der Religion von allein erledige, habe sich allerdings nicht bewahrheitet. Zwar habe die Bedeutung der Religion im öffentlichen Leben stark abgenommen, im institutionellen Gefüge des Verbändestaates seien die Kirchen jedoch nach wie vor sehr stark verankert. Eine demokratische Repräsentationslücke ergebe sich heute aus der Tatsache, dass gegenüber der traditionellen Bevorzugung der christlichen Religion nichtreligiöse, humanistische Verbände kaum Gehör fänden.

Als Gegenpol zur aufklärerisch-philosophischen Rede spricht Esther D. Reed in der religiösen Sprache des Augustinus. Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung lassen sich in diese übersetzen als Eschatologie und das Heilsgeschehen durch den zweigeteilten Leib der Kirche, welche je auf das ganz Andere, den *anomos*, sowie den Herzenskündiger bezogen sind. Diese Doppelgestalt der Kirche als *oikonomia* und *katechon* hat Reed im Sinn, wenn sie die politische Sprache der Terrorismusbekämpfung analysiert. Das zielgerichtete Töten von eigenen und fremden Staatsbürgern auf fremden Territorien mittels Drohnen wird von westlichen Staaten als Selbstverteidigung vor Terrorangriffen und somit sicherheitspolitische Maßnahme gerechtfertigt. Reed macht zunächst auf den Wandel der jüngeren Rechtfertigungssprache aufmerksam: Anstatt der Rede von Abschreckung und Verteidigung trete zunehmend die von Verletzlichkeit und Risikovorsorge in den Vordergrund. Dies sieht sie mit Ulrich Beck als Ausdruck einer gottlosen Welt, in der Angst zur dominierenden kulturellen Grammatik geworden sei. Vor diesem Hintergrund sei ein erneuter Rückgriff auf Augustinus aufschlussreich. Gerade weil Augustinus noch eine jenseitige Welt kenne, habe er keine naiv-sentimentale, sondern eine realistisch-tragische Sicht auf die diesseitige politische Welt. Als Bischof habe er auf billige und barmherzige Anwendung des positiven Rechts geachtet. Als kommentierender Beobachter des zerfallenen römischen Reiches habe er einen diagnostischen Blick für die Zweispieltigkeit normativer oder werthaltiger Sprache entwickelt. So habe er bereits damals gesehen, dass in römischer Zeit der Topos der Verteidigung gegen ungerechte Angriffe von außen oft als Vorwand für Eroberungskriege genutzt wurde und dass trotz offizieller Tempel für Ehre und Tapferkeit die römische Politik von Kurzsichtigkeit und Eigennutz geprägt war. In der heutigen Gegenwart hätten Prinzipien wie kollektive Sicherheit und Demokratie den Status religiöser Symbole und ihre Verehrung werde rituell und leer, wenn die Reflexion auf Grenzen der Machbarkeit ausbleibe. Gerade der Ruf nach Gerechtigkeit und Übernahme von Verantwortung könne dann zu einem *animus dominandi* werden, zu einer

Tyrannie der Werte. Reeds Vorschlag ist keine Abkehr von der Welt verantwortlicher Politik, sondern im Gegenteil eine Hinwendung zu ihr durch Reflexion auf die ihr innewohnende abgründige Seite.

Teil 1: **Normative Grundlagen und politische Kontexte**

Julian Nida-Rümelin

Verantwortung für internationale Gerechtigkeit: Die globale Herausforderung

1 Verantwortung: individuell, kollektiv, global

Wer ist wofür verantwortlich? Wie sind die Kriterien für die individuelle, kollektive oder auch globale Verantwortlichkeit zu fassen? In welchem Verhältnis stehen die unterschiedlichen Verantwortungstypen? Lässt sich jede Form von Verantwortlichkeit auf individuelle Verantwortlichkeit reduzieren? Welche Rolle spielen Institutionen? Sind wir durch die Globalisierung in ökonomischer und kultureller Hinsicht mit einer überbordenden Verantwortlichkeit konfrontiert, der wir als Individuen, möglicherweise aber auch als Einzelstaaten, nicht mehr gerecht werden können? Oder befinden wir uns vielmehr in einer Phase der Weltgeschichte, in der sich politische Verantwortlichkeit auflöst, wir zunehmend in einem System organisierter Unverantwortlichkeit leben (müssen)?

Der Verantwortungsbegriff ist für jede Form der ethischen Stellungnahme unverzichtbar. Wenn Menschen, Kollektive, Staaten für das, was sie tun, keine Verantwortung tragen, dann erübrigt sich jede ethische Beurteilung. Die ethische Beurteilung kommt nicht *ex post*, sondern *ex ante*: Es geht um eine Klärung dessen, was wir tun sollen. Wenn es nicht möglich ist, aufgrund der Einsicht in das Richtige zu handeln, wenn Menschen, wie ein zeitgenössischer Feuilleton-Skeptizismus meint, für das, was sie tun, schon deswegen keine Verantwortung tragen, weil es das Ergebnis kausaler Prozesse ist, die sie nicht kontrollieren können, wenn die Eigendynamik von Systemen so ausgeprägt ist, dass Individuen und ihre Praxis keinen Unterschied machen, oder auf globaler Ebene, wenn die Eigendynamik des globalen Wirtschaftssystems jedes einzelstaatliche Agieren zur Makulatur werden lässt, dann verschwinden normative Fragen hinter der bloßen Faktizität. Dann können wir lediglich feststellen, was Sache ist, aber nicht, was zu tun ist.

Verantwortlichkeit ist an die Fähigkeit, Gründe für das eigene Handeln zu geben, gekoppelt. Ohne diese Fähigkeit gibt es keine (Handlungs-)Verantwortung. So agieren wir, so reden wir, so leben wir – dies entspricht unserer Selbstinterpretation. Dieses menschliche Selbstbild, das der anti-normativen Sichtweise entgegensteht, kann nicht einfach ausgetauscht werden, weder aus philosophi-

Detaillierter werden diese Überlegungen in Nida-Rümelin (2017) ausgeführt.

schen noch aus politischen oder anderen Gründen. Wenn wir das Phänomen der Verantwortung herausbrechen, kollabiert das, was wir unter dem Humanen verstehen, als Ganzes. Die menschliche Lebensform stünde in Frage.

Zwei Einwände drängen sich hier geradezu auf: Ist nicht das, von dem hier die Rede ist, etwas spezifisch Europäisches, ist es nicht an eine bestimmte Kultur gebunden? Und zweitens, ist das Subjekt nicht eine Erfindung, eine Konstruktion der europäischen Aufklärung, die sich über die Verbreitung bestimmter Denkmuster, darunter das der Menschenrechte, unterdessen globalisiert hat? Mit anderen Worten: Ist das, was hier als *die* menschliche Lebensform (als *conditio humana*) apostrophiert wird, nichts anderes als *ein* partikularer Standpunkt, *ein* kultureller Kontext, *eine* spezifische Sichtweise, die historisch und kulturell gebunden ist, unter zahlreichen anderen? Diese Einwände sind weit verbreitet, ja sie gehören fast schon zum *common sense* der Feuilletons und der literarischen Kultur. Sie scheinen mir jedoch ganz offenkundig in die Irre zu gehen.

Ich verstehe unter individueller menschlicher Verantwortung nichts anderes als die Fähigkeit, Gründe abzuwägen, sich von Gründen affizieren zu lassen und Gründe zur Rechtfertigung des eigenen Handelns geltend zu machen. Spricht irgendetwas dafür, dass diese Fähigkeit erst vor rund 300 Jahren, in der Zeit der europäischen Aufklärung, ausgebildet worden ist? Die Antwort muss zweifellos „Nein“ lauten. Nichts deutet darauf hin, dass zu früheren Zeiten diese Fähigkeit, sein eigenes Handeln gegenüber Kritikern zu begründen, nicht existierte. Dass es sich im Laufe der historischen Veränderungen in immer wieder neuen Formen präsentierte, kann man zugestehen, ohne den Kern in Frage zu stellen, nämlich die menschliche Verantwortungsfähigkeit.¹ Die philosophischen Texte aus der Zeit der griechischen Klassik, diese sind rund 2500 Jahre alt, kann man nicht verstehen, wenn man nicht diese wechselseitige Verantwortungszuschreibung voraussetzt. Die Gesprächspartner in den sokratischen Dialogen tun nichts anderes als Gründe für Überzeugungen, für Handlungen, für Einstellungen (Tugenden) vorzubringen, zu kritisieren, sich also an der Praxis des Gründe-Gebens und Gründe-Nehmens zu beteiligen. Aristoteles entwickelt in seiner Philosophie der Praxis schon einen ausdifferenzierten Verantwortungsbegriff, auch wenn der Terminus als solcher, bezogen auf die Fähigkeit, Antworten zu geben (verANTWORTUNG, responsibility, responsabilità, responsabilité...), wie wir ihn aus den europäischen Sprachen kennen, erst ein spätes Phänomen ist. Auch sehe ich keinerlei Indizien dafür, dass erst mit der Schriftkultur so etwas wie individuelle Verantwortlichkeit aufkommt. Schon deswegen nicht, weil in den meisten historischen Schriftkulturen das

¹ Für die These, dass das Phänomen und der Begriff menschlicher Verantwortung erst mit der europäischen Aufklärung auftaucht, vgl. Heidbrink (2003).

Verfügen über Schrift, der Gebrauch von Schrift, auf eine kleine intellektuelle Elite beschränkt war. Auch sogenannte archaische Kulturen, die es in Rudimenten auch heute noch gibt, kennen die Praxis der Rechtfertigung eigener Handlungen, sie tauschen Gründe aus, sie streiten darüber, ob jemand etwas tun darf oder nicht, sprich: Sie machen sich wechselseitig für das, was sie tun, verantwortlich. Kurz: Weder im historischen noch im interkulturellen Vergleich spricht irgendetwas dafür, dass die Fähigkeit, Gründe für die eigene Praxis abzuwägen und danach zu handeln, sowie das Resultat, nämlich eigene Handlungen gegenüber Kritikern durch das Angeben von Gründen zu rechtfertigen, auf eine spezifische, zum Beispiel europäische, rationalistisch ausgerichtete Kultur beschränkt ist.

Wir sind also verantwortlich, insofern wir die Fähigkeit besitzen, Gründe abzuwägen und aus Gründen heraus zu handeln. Strenggenommen ist dieser Satz trivial, da Handlungen gerade diejenigen Bestandteile unseres Verhaltens sind, die von Gründen geleitet sind. Die vollständig irrationale Handlung gibt es nicht. Wenn wir ein Verhalten als Handlung interpretieren, setzen wir voraus, dass die Person ihr Verhalten unter Kontrolle hatte, dass sie Gründe hatte, sich so zu verhalten und nicht anders. Gründe strukturieren unsere Praxis durch Handlungen. In den Handlungen äußern sich unsere ethischen und empirischen Überzeugungen. Gründe sind dazu da, sicherzustellen, dass die jeweilige Praxis als Ganze in sich stimmig ist und gegenüber Einwänden gerechtfertigt werden kann. Dies gilt für das menschliche Individuum. Gilt dies aber auch für Kollektive, für Staaten, für Institutionen, gilt es auch in der Außenpolitik, in den internationalen Beziehungen, gibt es also so etwas wie globale Verantwortung?

Es hat immer wieder Versuche gegeben, die politische Praxis von der lebensweltlichen zu entkoppeln. Manche haben dies als das der Politik eingeschriebene Phänomen der schmutzigen Hände beschrieben: Demnach muss erfolgreiche Politik mit ethischen Gründen in Konflikt kommen, sonst handelt es sich nicht um Politik. Viele wenden sich gegen eine Moralisierung des Politischen, da sie eine spezifische Systemlogik in der Politik vermuten, die die Moral außen vor hält. Ähnliches gilt für die ökonomische Praxis. Auch dort ist die Auffassung weit verbreitet, dass Märkte moralfrei seien, dass unternehmerisches Handeln allein auf die Optimierung des Gewinns gerichtet sei und das Handeln von Konsumenten ausschließlich auf die Optimierung des Konsums und dort ethische Aspekte keine Rolle spielen oder jedenfalls nicht spielen sollten. Beides scheint mir offenkundig falsch zu sein (vgl. Nida-Rümelin 2006), das heißt – präziser – auf einer gedanklichen Konfusion zu beruhen.

Es gibt keine voneinander isolierten „Systemlogiken“ – eine ökonomische, eine politische, eine lebensweltliche etc. –, sondern vielmehr verschiedene praktische Gründe, auch verschiedene Typen von Gründen, die gegeneinander abgewogen werden müssen, damit sich am Ende daraus eine stimmige, eben

kohärente Praxis ergibt. Die behauptete Moralfreiheit der Märkte scheitert schon allein daran, dass ohne Kommunikation ökonomisch erfolgreiche Praxis gar nicht möglich ist. Kommunikation aber ist nicht zum moralischen Nulltarif zu haben, denn Kommunikation setzt voraus, dass wir uns in der Regel wahrhaftig und verlässlich äußern, dass wir nur das behaupten, von dem wir selbst überzeugt sind, und versuchen herauszufinden, was tatsächlich der Fall ist (Verlässlichkeit, Realitätsprinzip). Ökonomische Praxis kann nicht erfolgreich sein, wenn Menschen nicht miteinander kommunizieren, zumindest innerhalb eines Unternehmens, aber auch zwischen dem Unternehmen und seinen Kunden. Kooperation ist zum moralischen Nulltarif ebenso wenig zu haben. Die vermeintliche ökonomische Systemlogik der Moralfreiheit ist lediglich die Verabsolutierung eines legitimen Handlungsgrundes, nämlich der Optimierung des Gewinns oder der Optimierung des Konsums. Dieser legitime Handlungsgrund spielt in der ökonomischen Praxis eine große Rolle, aber er muss abgewogen werden gegen andere Handlungsgründe. Geschieht dies nicht, dann erodiert die ökonomische Praxis selbst. Mit anderen Worten: Sie lebt von Bedingungen, die sie auf sich selbst gestellt nicht garantieren kann, um ein Diktum des Verfassungsrichters Böckenförde abzuwandeln.

Ähnliches gilt für die politische Praxis. Auch dort gibt es spezifische Typen von Gründen, die zum Beispiel darauf beruhen, dass die kollektive Meinungsbildung eine große Rolle spielt und es daher ohne die Bereitschaft, Kompromisse zu finden, in der Regel keinen politischen Erfolg gibt. Entsprechend müssen Abstriche gegenüber eigenen Zielen gemacht werden, um kompromiss- und kooperationsfähig zu sein. Moralisierung im Sinne einer rigiden Verabsolutierung einzelner Bewertungsaspekte ist in der politischen Praxis in der Tat hinderlich. Dies heißt aber nicht, dass ethische Gründe keine Rolle spielen. Im Gegenteil, eine politische Praxis, die nicht in der Lage ist, sich nachvollziehbar und ethisch adäquat zu rechtfertigen, scheitert zumindest in einer Demokratie an einer kritischen Öffentlichkeit.

Das generelle Muster von Kooperation, auch außerhalb von Institutionen, lässt Individuen gemeinsam handeln, indem sie ihren Teil zu einer gemeinsam erwünschten Praxis beitragen und dabei auf die Optimierung ihrer eigenen Interessen verzichten. Anders ist Kooperation nicht zu haben (Nida-Rümelin 2011, S. 77–98). In der institutionell verfestigten Form, zum Beispiel im Rahmen der Bundesregierung, muss jede einzelne Ministerin und jeder einzelne Minister so agieren, dass der eigene Beitrag sich zu einem kohärenten Ganzen fügt, der die Handlungsfähigkeit der Institution Bundesregierung sicherstellt. Ist dies nicht der Fall, kommt es zu einer institutionellen Krise, und sei es nur in der vorübergehenden Form des Rücktritts eines Ministers. Der Übergang zwischen politischer Praxis im Rahmen fest gefügter Institutionen, wie zum Beispiel einer Bundesre-

gierung, und der politischen Praxis als einer institutionell nicht gefestigten Form der Kooperation ist fließend. Kollektive Verantwortung ist eine spezielle Form kooperativer Verantwortung. Politische Verantwortung ist eine spezielle Form kollektiver Verantwortung. Sie ist in unterschiedlichem Maße institutionell verfestigt und beruht auf einer institutionellen Struktur, die kollektives Handeln reguliert. Unabhängig vom Maß der Institutionalisierung tragen die einzelnen Akteure eine individuelle kooperative Verantwortung.

Es gibt also keinen Ausweg aus der Verantwortlichkeit. Zur *conditio humana*, zur menschlichen Lebensform, die wir über alle Kulturen und Zeiten teilen, gehört die Fähigkeit, Gründe abzuwägen und entsprechend zu handeln. Wir sind für unsere Praxis verantwortlich. Dies gilt individuell, aber auch kollektiv und politisch. Wie unübersichtlich die Handlungsbedingungen auch immer sind, die einzelnen Akteure formen sich über eine kooperative Praxis zu Verantwortungsgemeinschaften, ob sie es wollen oder nicht. Die globale Dimension macht die Reichweiten, die Wirksamkeiten einzelner Aktionen größer und unübersichtlicher, hebt aber menschliche Handlungsverantwortung nicht auf. Die politische, zumal die demokratische Praxis ist darauf gerichtet, die Gestaltungskraft durch Regelsetzung und Institutionen zu wahren. Die demokratische Ordnung beruht auf der Idee, dass zwar nicht je individuell, aber kollektiv, durch Verständigung auf bestimmte Entscheidungsverfahren, eine Kontrolle zumindest der Regeln möglich ist, die unser Zusammenleben gestalten. Dies gilt in der Kommune, in der Region, auf nationalstaatlicher Ebene, in der EU und auf der ganzen Welt. Insofern gibt es hier eine Korrespondenz zwischen globaler politischer Verantwortlichkeit und der kosmopolitischen Perspektive, also der Institutionalisierung von Politik im globalen Maßstab.

2 Kommunitarismus versus Kosmopolitismus

In der politischen Philosophie der Gegenwart stehen sich kommunitaristische und liberalistische Ansätze gegenüber. Tatsächlich hatte die Renaissance der Ethik und der politischen Philosophie mit der Publikation einer *Theorie der Gerechtigkeit* von John Rawls 1971 begonnen, und diese verstand sich als liberalistisch.² Sie versuchte, die normativen Grundlagen einer liberalen, westlichen, ökonomisch entwickelten Demokratie unter Rückgriff auf das sogenannte Ver-

² John Rawls präsentiert die politische Essenz seiner Theorie, nun stärker politiktheoretisch als philosophisch, in seinem späten Werk *Political Liberalism*, in dem auch eine – implizite – Antwort auf die kommunitaristische Herausforderung gegeben wird (Rawls 1993). Die Entwicklung des Rawls'schen Denkens lässt sich in seinen *Collected Papers* (Rawls 2001) nachlesen.

tragsargument herauszuarbeiten: gleiche maximale individuelle Freiheiten und eine gesellschaftlich-wirtschaftliche Kooperation, deren Früchte so verteilt werden, dass sie in besonderem Maße den Schlechtergestellten zugutekommen (das sogenannte Differenzprinzip). John Rawls hatte Gerechtigkeit als das Ergebnis der fairen Wahl von Grundprinzipien bestimmt. Fair ist die Wahl dann, wenn man von allen Besonderheiten individueller Interessen abstrahiert. Zugleich aber hat Rawls an der Idee festgehalten, dass rationale Individuen ihre Interessen – wechselseitig desinteressiert – verfolgen, und das heißt, nach den Bedingungen eines selbstbestimmten Lebens streben, wozu Einkommen, Chancen und Freiheiten sowie die sozialen Bedingungen der Selbstachtung gehören.

Kommunitaristen wie Michael Sandel haben dagegen eingewandt, dass Individuen als isolierte und wechselseitig desinteressierte gar nicht vorstellbar seien, dass erst die Gemeinschaftszugehörigkeit die (moralische) Person ausmache (Sandel 1982). Die ganze Konstruktion liberalistischer Ethik könne nicht überzeugen. Es gebe keine *unencumbered selves*. Wir können auf die Details dieser Auseinandersetzung hier nicht eingehen. Wesentlich für das Folgende ist lediglich, dass man den Gegensatz zwischen kommunitaristischer und liberalistischer politischer Philosophie erfasst. Kommunitaristen argumentieren aus der Gemeinschaftszugehörigkeit heraus. Die elaborierteste Form liegt meines Erachtens in Gestalt des Werkes von Michael Walzer vor (Walzer 1983). Hier wird in großer Differenziertheit auf die ganz unterschiedlichen Normen und Werte eingegangen, die die verschiedenen Gemeinschaften prägen. Der ökonomische Markt gehorcht anderen Regeln als die öffentliche Verwaltung. Die Zugehörigkeit zu Vereinen wiederum folgt anderen Regeln als die Zugehörigkeit zu einer Familie. Diese unterschiedlichen Gemeinschaftsformen können, das ist das Credo der Kommunitaristen, nicht von außen, von einem vermeintlich objektiven ethischen Standpunkt aus beurteilt werden, sondern nur aus der Perspektive einer spezifischen Gemeinschaftspraxis. Man bleibt gewissermaßen immer Teil von Gemeinschaften und löst sich nie, wie die Liberalisten annehmen, aus allen gesellschaftlichen Zusammenhängen heraus. Auch die politische Philosophie oder Ethik kann das nicht leisten. Die kommunitaristische Kritik richtet sich gegen die Reduktion moralischer Komplexität, gegen die Vorstellung, es gebe lediglich einige wenige für alle verbindlichen Individualrechte, aus denen sich alles andere herleiten ließe, wie die radikalsten Vertreter des Liberalismus, die Libertären, meinen. Die Kritik der Kommunitaristen verweist zu Recht darauf, dass das Zusammenleben der Menschen zu komplex sei, um es in dieser Weise in ein einziges Schema pressen zu können. Auch der ökonomische Markt hat keine Sonderstellung, er ist eine von vielen unterschiedlichen Formen zwischenmenschlicher Interaktion. Die kommunitaristische Kritik richtet sich aber nicht nur gegen die unzulässige Vereinfachung normativer Aspekte, sondern auch gegen den Uni-

versalismus, für den die universellen Normen und Werte existieren, die zudem für alle gleichermaßen verbindlich sind.

Der Kommunitarismus geht mit dem (kulturellen) Relativismus eine Verbindung ein. Das Projekt der philosophischen oder ethischen Klärung der Normen und Werte des menschlichen Zusammenlebens wird in die Beschreibung unterschiedlicher Lebensformen überführt. Das Normative verschwindet hinter dem Empirischen. Diejenigen, die auch normative Fragen für rational klärbar halten, befürworten in der Regel eine universalistische Ethik und politische Philosophie. Diejenigen, die normative Fragen grundsätzlich für nicht rational klärbar halten, lehnen universalistische Ethik und politische Philosophie in der Regel ab. Da Migration ein globales Phänomen ist und sich die dadurch aufgeworfenen Fragen nicht auf lokale Gemeinschaftszugehörigkeiten beschränken lassen, spricht viel für eine universalistische Behandlung dieser Thematik. In der Tat werden wir eine *kosmopolitische Perspektive* einnehmen, das heißt, die Ethik der Migration unter dem Aspekt einer humanen Gestaltung der Weltverhältnisse diskutieren und nicht aus einer nationalstaatlichen oder gruppengebundenen Perspektive. Allerdings wird sich zeigen, dass der hier vertretene Kosmopolitismus den berechtigten Einwänden kommunitaristischer Kritiker durchaus gerecht werden kann. Ein vernünftiger Kosmopolitismus muss mit Gemeinschaftsbindungen unterschiedlichster Art verträglich sein.

Dieser Konflikt zwischen der lokalen Gemeinschaft und ihren ethischen Bindungen einerseits und einer kosmopolitischen, weltbürgerlichen Einstellung und Lebensform andererseits zieht sich durch die Kulturgeschichte seit der Antike. Der Kosmopolit (*cosmopolites*) der griechischen Klassik erschien seinen Mitbürgern in der Stadt als verantwortungslos, denn er beteiligte sich nicht an den gemeinschaftsbildenden Praktiken der Athener Bürgerschaft, er nahm die Belange der Stadt (*ta politika*) nicht ernst, wirkte auf seine Zeitgenossen arrogant und distanziert. Dieses Grundmuster hat sich bis heute nicht verändert. Die kosmopolitische Lebensform ist weitgehend³ auf die oberen Mittelschichten und Oberschichten der Industriegesellschaften beschränkt, mit Brückenköpfen in den Eliten der Länder des globalen Südens. Man jettet von Ort zu Ort, man verbringt einen Teil seines Lebens in Hotels, die Oberschicht unterhält an verschiedenen Orten eigene Wohnungen und Häuser, die in der Abwesenheit geschützt und gepflegt werden müssen, man hat eine Yacht, die an unterschiedlichen Orten vor

3 So gehört es unterdessen zur Normalbiographie der Studierenden, Auslandsemester einzubauen oder zwischen Schule und Studium Monate oder auch Jahre im Ausland zu verbringen. Dieses Phänomen ist nicht mehr auf die Oberschichten beschränkt. Erst recht gilt das für die Aussteiger und Arbeitsmigranten. Ortsfest sind hingegen ganz überwiegend die kleinbürgerlichen und traditionellen Arbeitermilieus.

Anker geht und gelegentlich transferiert werden muss, um den Urlaubswünschen ihres Besitzers gerecht zu werden. Man spricht das globalisierte Englisch, das zur internationalen Verkehrssprache in weiten Teilen der Welt geworden ist, erledigt einen Teil seiner Korrespondenz ebenfalls in dieser Sprache und pflegt ökonomische und kulturelle Kontakte in unterschiedliche Weltgegenden. Diese Lebensform geht oft damit einher, dass die betreffenden Personen keine über die Kernfamilie hinausgehenden Bindungen eingehen. Sie engagieren sich nicht in der lokalen Gemeinschaft, weder in der Kirchengemeinde noch im Stadtparlament, sie kümmern sich nicht um die Angelegenheiten des Gemeinwesens, das sie nur für ihre partikularen Interessen in Anspruch nehmen. Wenn Konflikte auftreten, delegieren sie diese an Anwälte. Die direkte Kommunikation ist zu oberflächlich, zu sporadisch, um personale Bindungen jenseits des engsten Freundeskreises aufzubauen.

Die kosmopolitische Lebensform wirkt aus der Perspektive der Gebundenen, der örtlich Verwurzelten, der vielleicht sozioökonomisch Schlechtergestellten, egozentrisch und bindingslos. Die globale „kosmopolitische“ Praxis beruht auf einer Handvoll geteilter Normen und Werte, denen aber die kulturelle Tiefe und die historische Verankerung lokaler und kultureller Gemeinschaften abgeht. Der ökonomische Markt ist der bevorzugte Rahmen globalisierter Interaktionen. Dabei zählt die Möglichkeit, seinen Hauptwohnsitz, unter Umständen auch seine Staatsangehörigkeit, im Laufe des Lebens vielleicht sogar mehrfach zu wechseln, zu den avancierten Formen kosmopolitischer „gehobener“ Existenz. Manche Staaten bieten entsprechende Pakete an: Arbeitsplätze schaffen, hinreichend investieren, den neuen Hauptwohnsitz anmelden, dann lässt sich die Staatsbürgerschaft häufig legal erwerben. Ulrich Beck hat die Kosmopolitisierung der Weltgesellschaft freundlicher beschrieben, nämlich als Prozess der Überlagerung und Vermischung kultureller Identitäten (Beck 2004; Beck/Beck-Gernsheim 2011). Dieses Spannungsverhältnis bleibt aber auch in dieser freundlicheren Perspektive bestehen. Der soziologische Kosmopolitismus löst Strukturen auf, die für viele Menschen, insbesondere für die ökonomisch Schlechtergestellten, Sicherheit und Halt stiften, vor allem aber Gemeinschaftsbildung erst ermöglichen, dazu gehört auch die Sozialstaatlichkeit. Michael Walzers Kritik an den vier Mobilitäten der modernen liberalen Gesellschaften – der familialen (Heirat, Scheidung, Wiederverheiratung, Patchworkfamilien etc.), der lokalen (Wechsel des Wohnsitzes, wie er in den USA um ein Vielfaches häufiger vorkommt als in Europa), der sozialen (Verlassen des eigenen sozioökonomischen Herkunftsmilieus und Wechsel nach oben und zunehmend auch nach unten) und der weltanschaulichen Mobilität (Wechsel der Religionsgemeinschaften, der Zugehörigkeit zu Weltanschauungsgruppen etc.) – beruht darauf, dass diese zwar zu den individuellen Rechten und Freiheiten, die die liberalen westlichen Gesellschaften bieten, gehören, sie aber

zugleich die Gemeinschaftsbindungen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedrohen, sodass diese Freiheiten, wenn sie im Übermaß genutzt werden, zur Erosion aller Bindungskräfte führen.

Ein wesentliches Movens der multidimensional mobilen Gesellschaft ist der ökonomische Impetus, also das Bestreben, ökonomische Vorteile zu nutzen, umzuziehen, wenn das Preis-Leistungs-Verhältnis einer anderen Wohnung etwas günstiger ist, den Job zu wechseln, wenn das Einkommen ein wenig höher ist, die Religionsgemeinschaft auszutauschen, wenn ein entsprechend charismatischer Propagandist in Erscheinung tritt, die Partnerin zu wechseln, wenn eine Jüngere und Schöneren Interesse zeigt usw.

Paradoxerweise argumentieren diejenigen, die offene Grenzen befürworten, meist kommunitaristisch: Sie meinen, dass auch offene Grenzen nur in geringem Maße zur Verstärkung der Migration beitragen würden, und auf die Nachfrage, wie dies denn angesichts der dramatischen Wohlstandsunterschiede der Welt zu erklären sei, sprechen sie von den lokalen und kulturellen Bindungen, die Menschen nur ungern aufgeben würden. Wir werden darauf noch ausführlicher eingehen, aber hier sei schon einmal festgehalten, dass das liberalistische Modell des ungebundenen Selbst, das seine eigenen Interessen optimiert, nur den globalen Markt als Weltordnung befürworten kann: Alle Staatlichkeit, alle Gemeinschaftsbindung, alle kulturellen Identitäten stünden damit zur Disposition. Man kann die liberalistische – oder besser: libertäre – Vision einer mobilen, durch das universelle Prinzip ökonomischer Optimierung gestalteten Welt nicht kommunitaristisch begründen. Wer diese Welt will, muss auch ihren politischen, kulturellen und sozialen Preis berücksichtigen. Michael Walzer, ein mitunter von der israelischen Kibbuzbewegung geprägter linker Intellektueller, später Herausgeber des führenden kritischen US-Journals *Dissent*, hatte früh für die Zulässigkeit von Kriegen aus einer kommunitaristischen Begründung argumentiert (Walzer 2015). Im Kapitel „Membership“ seiner *Sphären der Gerechtigkeit* meint er, dass jede Gemeinschaft grundsätzlich das Recht habe, zu bestimmen, wer zu ihr gehört. Das Recht auf Freizügigkeit wird demnach nicht nur zwischen Staaten, sondern auch zwischen Kommunitäten durch das Recht auf kollektive Selbstbestimmung der Gemeinschaften eingeschränkt.

Der konservativ-katholische Kommunitarist Alasdair MacIntyre schließlich hält es für ausgeschlossen, dass sich aus einer liberalen und universalistischen Sicht Patriotismus überhaupt rechtfertigen lässt. Patriotismus besteht in einer besonderen Loyalität zum eigenen Staat, ohne den ein Staat gar nicht existieren könne, meint MacIntyre, aber diese besondere Loyalität lasse sich nicht begründen, wenn die Zugehörigkeit etwas letztlich moralisch Irrelevantes wäre, wenn dem aus der Perspektive des jeweiligen Staatsbürgers nicht etwas Beson-

deres zukäme, was diese Gemeinschaft von allen anderen Gemeinschaften unterscheidet (MacIntyre 1995, S. 84–102).

Für den liberalen, eine universalistische Ethik vertretenden Kosmopoliten müssten demnach die ethischen Fundamente der politischen Ordnung zerfallen. Auch der bedeutendste zeitgenössische Vertreter eines normativ begründeten politischen Nationalismus, David Miller, argumentiert kommunitaristisch, mit den besonderen Bindungen einer Nation, die im günstigsten Fall eine staatliche Form hat (Miller 1995). Die kulturelle Zusammengehörigkeit, die gemeinsame Sprache, die gemeinsame Geschichte, die gemeinsame Handlungsfähigkeit konstituieren den Nationalstaat. Und dieser ist nur aufrechtzuerhalten, wenn er auch seine Grenzen kontrolliert.

Tatsächlich sehe ich aber keinen Konflikt zwischen universalistischer Ethik und kosmopolitischer Philosophie mit unseren, nennen wir sie im Folgenden zusammenfassend *partikularen Pflichten*. Diese Kollision kommt nur zustande, wenn die universalistische Ethik allzu primitiv ist und etwa ein einziges – zum Beispiel utilitaristisches – Prinzip zugrunde liegt, das der Komplexität praktischer Gründe nicht gerecht werden kann. Dies lässt sich am folgenden Beispiel gut erläutern: Wir haben alle ein gemeinsames Interesse daran, dass Eltern für ihre Kinder sorgen, Lehrerinnen für ihre Schüler Verantwortung übernehmen, Lebenspartner und Freunde füreinander eintreten etc. Wir wünschen uns, in einer Gesellschaft zu leben, die dieses Merkmal aufweist, oder anders formuliert: Wir wünschen uns eine je individuelle Praxis, die die Strukturen der Verantwortungswahrnehmung und Pflichterfüllung dieser genannten Arten bewahrt. Die je punktuelle Optimierung würde diese Strukturen sprengen und Humanitätsverluste mit sich führen.

Dieser schlichte Gedanke der Einbettung, oder etwas anspruchsvoller formuliert, der *strukturellen Rationalität*, nach der wir uns ohnehin in unserer Praxis ausrichten, die aber in der praktischen Philosophie der Gegenwart nur unzureichend berücksichtigt ist, hebt die vermeintliche Unvereinbarkeit kommunitärer und anderer partikularer Bindungen mit universalistischer Ethik und kosmopolitischer Philosophie auf (Nida-Rümelin 2018). Wir müssen uns dann die Mühe machen, zu bestimmen, welche Praktiken als strukturell rational gelten können. Diese Beurteilung erfolgt nicht von außen nach innen: Wir können nicht lediglich eine ideale Welt kosmopolitischer Harmonie entwerfen und von dieser ausgehend bestimmen, wie die einzelne Person zu leben hat.

Wenn das, was aus der globalen Perspektive sinnvoll erscheint, für die individuellen Lebensformen unzumutbar wird, dann muss auch wieder rückwirkend das kosmopolitische Ideal überprüft werden. Der Utopismus der frühen Neuzeit hatte diese gefährliche Schlagseite: zunächst losgelöst von dem, was wir in unserer Lebenspraxis für akzeptabel halten, zu bestimmen, was eine ideale, har-

monische, wohlgeordnete Gesellschaft beziehungsweise einen solchen Staat ausmacht, um dann die Mittel zu bestimmen, die über Erziehung, Gängelung, Sanktionierung, Umerziehung, etc. den Einzelnen in die Lage versetzen, dieses Ideal in seiner konkreten Lebensform zu realisieren. Die Inhumanität des Utopismus hat ihren Ursprung in einer rationalistischen philosophischen Methode. Das Scheitern der kommunistischen Weltbewegung ist auch Ausdruck einer verfehlten rationalistisch motivierten Politik.

Die zeitgenössische Philosophie muss diese rationalistische Schlagseite vermeiden und der Versuchung des Utopismus entgehen. Sie steht nicht außerhalb aller kultureller Praxis, sondern muss anschlussfähig bleiben, sie systematisiert Gründe, die uns vertraut sind, sie konstruiert keine prinzipiengeleiteten Systeme menschlichen Handelns, sie akzeptiert die Bindungen und Projekte, die eine humane (Welt-)Gesellschaft ausmachen, und integriert diese in eine kosmopolitische Perspektive.

3 Internationale Gerechtigkeit: Die globale Herausforderung

Ein berühmter Artikel von Thomas Nagel aus dem Jahr 2005 beginnt mit der These, dass die Welt, wie sie heute ist, nicht gerecht sei, und dass das schwerlich bestritten werden könne (Nagel 2005, S. 113 – 147). Ich stimme Thomas Nagel völlig zu und benenne zunächst einige Aspekte, die für diese These sprechen:

Die Welt ist nicht gerecht, weil viele Millionen Menschen chronisch unterernährt sind, obwohl die Agrarwirtschaft weltweit deutlich mehr produziert als für die Deckung der Ernährungsbedürfnisse der gesamten Weltbevölkerung notwendig wäre.⁴ Es hat sich schlicht als falsch herausgestellt, dass das Bevölkerungswachstum, wie zum Beispiel vom *Club of Rome* Anfang der 1970er Jahre prophezeit, zu einer immer stärker zunehmenden Nahrungsmittelknappheit führen müsse (angesichts der Begrenztheit der Anbauflächen und ihre Zurückdrängung durch die Ausbreitung menschlicher Siedlungen). Es ist auch nicht primär die Industrialisierung der Landwirtschaft, die es ermöglicht, auf begrenzter Fläche die Ernährungsbedürfnisse der Weltbevölkerung zu befriedigen,

⁴ 2015 hatten 795 Millionen Menschen nicht genug zu essen, 98% von ihnen lebten in Entwicklungsländern (Food and Agriculture Organization 2015). Allerdings wächst die weltweite Agrarproduktion schneller als die Bevölkerung. 2014 wurden 2,566 Milliarden Tonnen Getreide geerntet (Food and Agriculture Organization 2016), wovon laut Weltagrarbericht 2013 nur 43% als Lebensmittel diente (Weltagrarbericht 2013, S. 4).

vielmehr tritt Hunger meist als Begleitphänomen von Kriegen und Bürgerkriegen auf, als Folge der zynischen Politik lokaler Eliten, die sich über die Bedürfnisse der Bevölkerung und speziell der Landbevölkerung hinwegsetzen, aber auch als Folge drastischer Preissteigerungen von Grundnahrungsmitteln auf den regionalen und globalen Märkten.⁵ Auch wenn der Zusammenhang umstritten ist,⁶ scheint es mir doch auf der Hand zu liegen, dass die zunehmende Praxis der Spekulation im globalen Lebensmittelhandel zur Instabilität der Preisentwicklung beigetragen hat. Starke Preissteigerungen schließen einen Teil der ärmsten Bevölkerung in den Elendsregionen der Welt vom Zugang zu Grundnahrungsmitteln aus und führen zu chronischer Unterernährung und zum täglichen Tod.⁷ Aber auch der drastische Preisverfall von Nahrungsmitteln, die im globalen Süden produziert werden,⁸ kann der kleinteiligen Landwirtschaft dort die ökonomische Basis entziehen, Landflucht ist die Folge, das Fehlen von Arbeitskräften in der oft noch stark von Subsistenzwirtschaft geprägten, kleinteiligen, bäuerlichen Praxis lässt Flächen brachliegen und entzieht der Nahrungsmittelproduktion vor Ort wichtige personelle und natürliche Ressourcen.

5 So sind z. B. die Preise für Mais von 2\$ pro Büschel (2002) auf 8\$ pro Büschel (2012) gestiegen. Weizen erreichte 2012 mit 9\$ einen Höchststand und konnte einen Zuwachs von 3\$ in den letzten sieben Jahren verzeichnen. Seit 2013 fallen die Nahrungsmittelpreise insgesamt (Food and Agriculture Organization 2015, 2016). Interessant ist hier auch, dass in den LDCs (least developed countries) die durchschnittlichen Ausgaben für Nahrungsmittel bei 60–80% des verfügbaren Einkommens liegen, während sie in den Industrieländern 10–20% ausmachen (World Food Programme 2013).

6 Vgl. Die Kontroverse zwischen foodwatch (Thilo Bode) und der Finanzwirtschaft (Goldmann-Sachs).

7 2015 waren 11% der Weltbevölkerung (795 Millionen Menschen) unterernährt, während 1990–92 noch 19% unterernährt waren (1,011 Millionen Menschen) (World Bank 2017). Unterernährt bedeutet, dass die Person ihren Minimum-Energiebedarf kontinuierlich nicht decken kann; hier liegt er 2,5% unter dem Mindestmaß. Die Kindersterblichkeit bei Kindern unter 5 Jahren fiel in den vergangenen 25 Jahren um 53% von 91 Sterbefällen pro 1000 Lebendgeburten (1990) auf 43 pro 1000 (2015) (UNICEF/WB/WHO/UN 2015, S. 1). Trotzdem sind 156 Millionen Kinder unter 5 Jahren Hunger und Umweltproblemen ausgesetzt (*child stunting*: Resultat chronischer Unterernährung und schlechter Umweltbedingungen); wovon 60 Millionen in Afrika und 59 Millionen in Südostasien leben (World Health Organization 2016, S. 84). 2015 sind 36% der Sterbefälle von Kindern unter 5 Jahren auf Unterernährung zurückzuführen und 80% der Neugeborenen-Sterbefälle erklären sich aufgrund eines zu geringen Geburtsgewichts (UNICEF/WB/WHO/UN 2015, S. 8).

8 Meist können Kleinbauern gar nicht am globalen Markt, und nicht einmal am regionalen Markt anbieten, da ihnen der Zugang (Straßen etc.) fehlt. Es mangelt auch an Düngemitteln, um ihre Produktion und ihre Erträge steigern zu können. Wenn die Kleinbauern hier Unterstützung erhielten, könnten sie praktisch von steigenden Lebensmittelpreisen profitieren (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2015).

Die Industrialisierung der Landwirtschaft und der Einsatz grüner Gentechnik, oft als Lösung für die Ernährungssituation angepriesen, sind zumindest ambivalent. Zwar kann die intensivere Nutzung der Böden die Nahrungsmittelproduktion ertragreicher werden lassen, zugleich aber führt sie dazu, dass viele Menschen ihre wirtschaftliche Existenz verlieren und die Subsistenzwirtschaft, die in weiten Teilen des globalen Südens nach wie vor für viele Menschen unverzichtbar ist, erodiert und teilweise massive Schäden auftreten. Dass es trotz des starken weltweiten Wirtschaftswachstums noch immer nicht gelungen ist, den Hunger in der Welt auszurotten, ist ein Armutszeugnis, und ich füge hinzu: Es zeigt die Ungerechtigkeit der Welt deutlich auf.

Die Welt ist ungerecht, weil ein Großteil der Weltbevölkerung im Elend verharrt, obwohl dieses Elend durch fairere Kooperationen weltweit zu beheben wäre. Je nach Kriterium für Elend sind davon rund zwei Milliarden Menschen betroffen. Hier geht es nicht um die zweifelhaften Kriterien von Armutsgefährdung oder relativer Armut, wie sie den Armuts- und Reichtumsberichten, etwa der Bundesregierung, zugrunde liegen, wonach die Armut am Prozentsatz des Medianeinkommens gemessen wird, mit dem paradoxen Effekt, dass heute Menschen, die das doppelte durchschnittliche Realeinkommen der 1960er Jahre zur Verfügung haben, als arm oder armutsbedroht gelten. Allein die Tatsache, dass eine Gruppe oberhalb des Medianeinkommens zusätzliches Einkommen erwirbt, während sich an der Einkommensverteilung nichts verändert, führt nach diesem (relativen) Kriterium zu einem Anstieg der Armut. Nein, es geht im Folgenden nicht um solche Armutskonstrukte, sondern um reale Armut, die sich darin ausdrückt, dass Menschen zum Beispiel von einer Kaufkraft von zwei US-Dollar am Tag leben müssen. Dies ist ein ökonomisches Kriterium von absoluter Armut, das den Usancen internationaler Vergleiche entspricht.

Es ist aber auch möglich, und es wird zunehmend praktiziert, dass man Armut nicht nur in verfügbarer Kaufkraft misst, sondern nach der Verfügbarkeit von Grundgütern, die für ein menschenwürdiges Leben unverzichtbar sind. Dazu gehört der Zugang zu elementaren Bildungseinrichtungen, die Möglichkeit, sich hinreichend gut zu ernähren, zu kleiden und ein Dach über dem Kopf zu haben, für andere sorgen zu können, etwa für eigene Kinder oder die alt gewordenen Eltern und Großeltern, und schließlich eine medizinische Grundversorgung. Diese weicheren Kriterien sind schwieriger zu messen, werden dem Armutsphänomen aber gerechter.⁹ Erneut scheint auch hier folgender Zusammenhang mit der Ge-

⁹ Der MPI (Multidimensional Poverty Index) wurde 2011 an der Universität Oxford von Sabina Alkire und James Foster für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen entwickelt und umfasst die Kategorien Bildung, Gesundheit und Lebensstandard. Der HDI (Human Development Index) ist ein Wohlstandsindikator für Staaten, dessen Entwicklung Amartya Sen 1990 anregte,

rechtheitsfrage zu bestehen: Wenn diese Armut, dieses globale Elend, das rund ein Drittel der Weltbevölkerung betrifft, unvermeidbar wäre, würden wir es beklagen, aber nicht als Ungerechtigkeit bezeichnen. Nichts spricht aber dafür, dass es unvermeidbar ist.¹⁰ Wenn wir behaupten, das Elend sei vermeidbar, dann legen wir uns auf die These fest, der zufolge es Möglichkeiten gibt, es zu mindern oder zu beseitigen. Für Teilaspekte hierzu gibt es Schätzungen und Berechnungen. Wie viel würde es kosten, bestimmte Seuchen, wie etwa Malaria, weltweit auszurotten?¹¹ Wie viel würde es kosten, alle Menschen mit täglichem Trinkwasser zu

weil er das vorherige Kriterium für Wohlstand, das Bruttonationalprodukt, als unzureichend bezeichnete, da es die menschlichen Bedürfnisse nicht hinreichend abbildete. Der HDI setzt sich aus dem Lebensstandard, Bildungsindex, Lebenserwartungsindex und einem Einkommensindex zusammen (UNDP HDI 2016). Der Unterschied zwischen MPI und HDI besteht darin, dass der MPI seine Daten durch Haushaltsbefragungen erhält und daher absolute Zahlen angegeben werden können. Der MPI dient auch zur Lokalisation und Differenzierung von Armut, d. h. der Feststellung, wo welche Form der Armut auftritt (UNDP MPI 2016).

10 So entwickelte Thomas Pogge 1998 z. B. die globale Rohstoffdividende, um Armut abzuschaffen und zugleich einen gerechten Ressourceneinsatz einzuführen. Eine Rohstoffsteuer von 1% würde eine Dividende von 350 Milliarden US\$ abwerfen. Mit Hilfe dieses Geldes könnte Armut weltweit abgeschafft werden (gemäß UNO-Definition: weniger als 1 US\$ lokale Kaufkraft/Tag) (Pogge 1998). Die UN hat 2008 geschätzt, dass jährlich 30 Milliarden US-Dollar benötigt würden, um den Hunger auszurotten (Matthews 2008).

11 Jährlich sterben fast eine Million Menschen an Malaria, 75% von ihnen sind Kinder unter 5 Jahren. Schätzungen zeigen, dass durch Malaria jährlich etwa 12 Milliarden US-Dollar direkte Kosten entstehen. Die ökonomischen Verluste, die sich in geringeren Wachstumsraten des BIP niederschlagen, sind um ein Vielfaches höher (Center for Disease Control and Prevention 2016). Die ärmsten Länder können diese Summen nicht aufbringen, aber gerade die ärmsten Länder sind dem Malaria-Parasiten ausgeliefert. So sind 91% der Todesfälle, die auf Malaria zurückzuführen sind, in Afrika zu lokalisieren. Die WHO hat 2007 berechnet, dass für eine effektive Malariabekämpfung südlich der Sahara zusätzlich zu den jährlich etwa 200 Millionen Euro externer Finanzmittel noch weitere 2 Milliarden Euro pro Jahr benötigt werden. Diese Gelder sollten von den Industrieländern weitgehend über den von UN-Generalsekretär Kofi Annan im Jahr 2000 initiierten „Global Fund to Fight HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria“ bereitgestellt werden (Müller 2007).

Bis heute hat die Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung Fördergelder in Höhe von fast 2 Milliarden US-Dollar zur Bekämpfung von Malaria vergeben. Außerdem stellte sie dem Globalen Fonds zum Kampf gegen AIDS, Tuberkulose und Malaria 1,6 Milliarden US-Dollar zur Verfügung. Dies entspricht ungefähr 50% der internationalen Finanzierung für die weltweite Malariakontrolle (Bill & Melinda Gates Foundation 2016). Michael White et al. berechnen, dass „[t]he median financial cost of diagnosing a case of malaria was \$4.32 (range \$0.34–\$9.34). The median financial cost of treating an episode of uncomplicated malaria was \$5.84 (range \$2.36–\$23.65) and the median financial cost of treating an episode of severe malaria was \$30.26 (range \$15.64–\$137.87)“ (White et al. 2011).

versorgen?¹² Wie viel würde es kosten, sicherzustellen, dass Menschen hinreichend mit Nahrungsmitteln versorgt sind und sie keine Mangelerscheinungen aufweisen? Das betrifft nicht nur den Kalorienmangel, sondern auch den Mangel an Eiweiß, Vitaminen, Ballaststoffen und wichtigen Spurenelementen.

Die Kriterien der Vereinten Nationen (*Millennium Developmental Goals*)¹³ klingen gut, ja, von humanistischem Geist getragen, wirken aber bei genauerer Betrachtung wie eine Kapitulationserklärung. Wie würde man darauf reagieren, wenn in einem Land wie zum Beispiel Deutschland ein Drittel der Menschen unterernährt wäre und davon wiederum ein größerer Teil diese Unterernährung mit dem Tod, mit Siechtum, mit Knochenschwund, mit chronischer Krankheit, mit Arbeitsunfähigkeit etc. bezahlen müsste? Man würde keine Zwanzigjahrespläne aufstellen, sondern sich sofort daranmachen, diesen Missstand zu beheben. Ein Konzept zur Reduzierung der Hungertoten um zehn Prozent im Jahr wäre in Deutschland völlig inakzeptabel. Genau dieser Logik folgen aber die MDGs. Sie setzen sich – bescheidene – Reduktionsziele, deren Bescheidenheit noch dadurch kaschiert wird, dass den Prozentzahlen nicht absolute Zahlen zugrunde gelegt werden, sodass bei Bevölkerungswachstum und gleichbleibendem Elend behauptet werden kann, die Reduktionsziele seien erreicht worden.¹⁴

12 Mehr als eine Milliarde Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Wasser (WHO 2016). Um die MDGs zu erreichen bzw. einen universellen Zugang zu sauberem Trinkwasser zu ermöglichen, entstehen Kosten in Höhe von 30 Milliarden US\$ bzw. 6 Milliarden US\$ von 2010 bis 2015. 59 % der Kosten entstehen in städtischen Gebieten und in Gebieten Subsahara-Afrikas (hier ist es v. a. der ländliche Raum), Südostasien, Westasien und Lateinamerika. Zieht man den notwendigen Ausbau von Sanitärbereichen in die Betrachtung mit ein, betragen die Kosten von 2010–2015 145 Milliarden US\$, wobei die höchsten Ausgaben in Subsahara-Afrika mit 53 Milliarden US\$ anfallen werden (Hutton 2012, S. 6).

13 Die *Millennium Development Goals* sind die acht Entwicklungsziele, welche im Jahr 2000 von den Vereinten Nationen eingeführt wurden und die es bis 2015 zu erreichen galt. Alle 189 Nationen, die zu jenem Zeitpunkt Mitglieder der Vereinten Nationen waren, sowie 22 Institutionen verpflichteten sich, zur Erreichung dieser acht Ziele beizutragen: 1.) Abschaffung von Hunger und extremer Armut, 2.) Sicherstellung einer Grundschulbildung, 3.) Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rollen von Frauen, 4.) Senkung der Kindersterblichkeit, 5.) Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter, 6.) Bekämpfung von HIV, Malaria und anderen schweren Krankheiten, 7.) Ökologische Nachhaltigkeit und 8.) Entwicklung einer globalen Partnerschaft für Entwicklung (UN 2015). Im September 2015 wurden die MDGs auf dem *Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 2015* von den 193 aktuellen Mitgliedstaaten der UN durch die 17 *Sustainable Development Goals* ersetzt. Nach diesen sollen nun bis 2030 weltweit Armut und Hunger verschwunden sein (UN 2016).

14 Zur methodischen Kritik an den MDGs vgl. Reddy/Pogge 2003; Koehler/Pogge 2015, S. 3–25; Batthyany 2015.

Auch hier werden manche Leser einwenden, dies sei doch nicht vergleichbar, denn in Deutschland, diesem reichen, industrialisierten und mit einer hoch entwickelten sozialen Infrastruktur ausgestatteten Land, müsste das Auftreten chronischer Nahrungsmittelknappheit bei einem Teil der Bevölkerung selbstverständlich als Skandal gelten, ganz anders verhalte sich dies jedoch im globalen Rahmen. Aber überzeugt dieses Argument wirklich? Ich rede hier vom Elend der Milliarden, die von einer minimalen Kaufkraft existieren müssen, und das angesichts der gewaltigen wirtschaftlichen Dynamik in allen Regionen der Welt, auch in Afrika, auch in Ost- und Südasiens, auch in Südamerika, mit einem kleinen Bruchteil des Weltsozialproduktes zu beheben wäre. Ich rede nicht von Hartz-IV-Sätzen, die zu globalisieren seien! Wenn eine deutsche Bundesregierung sich entschlösse, die Sozialhilfesätze zu halbieren, um Migranten abzuhalten, gäbe es zu Recht einen Aufschrei. Ja, es kann nicht sein, dass der ärmste Teil der Bevölkerung weiter in die Verarmung getrieben wird, das Bundesverfassungsgericht würde einschreiten, da solche Sozialhilfesätze nach ständiger Urteilspraxis des Bundesverfassungsgerichts die Menschenwürde verletzen. Dieses Niveau sozialer Absicherung zu globalisieren, mag unter den heutigen Bedingungen der Weltwirtschaft völlig unrealistisch sein. Eine solche sozialstaatliche Garantie erfordert hohe Steueraufkommen, eine funktionierende staatliche Sozialverwaltung und ein dichtes Kooperationsgefüge zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, wie es heute nur in den ökonomisch entwickelten mittel- und nordeuropäischen Staaten realisiert ist. Ich rede hier von der Bekämpfung des bittersten Elends in der Welt, und nicht etwa von der Globalisierung des deutschen Sozialstaats.

Selbst die Konzentration des Vermögens bei den Reichsten der Welt interessiert mich in diesem Zusammenhang nicht. Gleichwohl ist beeindruckend zu erfahren, dass sich der Vermögenszuwachs in den USA, dem Land der weltweit meisten Milliardäre,¹⁵ seit Jahrzehnten auf die oberen ein bis drei Prozent der Bevölkerung konzentriert.¹⁶ Oder man betrachtet die globale Vermögensverteilung: In fast allen Staaten der Welt haben die Vermögens- und Einkommensungleichheiten¹⁷ in den vergangenen Jahrzehnten, man kann durchaus sagen, seit die neoliberale Agenda die nationalen und globalen Politiken und Praktiken zunehmend geprägt hat, massiv zugenommen. Nimmt man schließlich die Welt-

15 2015 wiesen 513 Individuen in den USA ein Privatvermögen von mehr als einer Milliarde US\$ auf (Credit Suisse 2015, S. 112).

16 In den USA konnten die reichsten 1% ihren Einkommensanteil am Nationaleinkommen zwischen 1980 und 2014 verdoppeln (OXFAM 2016).

17 Schätzungen zufolge verfügt 1% der Weltbevölkerung über die Hälfte des Weltvermögens, ca. 110 Billionen US\$. Das ist 65 Mal so viel, wie der unteren Hälfte der Weltbevölkerung zukommt (Dabla-Norris et al. 2015, S. 15).

gesellschaft als Ganze in den Blick, ist dieser Effekt weit weniger stark ausgeprägt, was im Wesentlichen jedoch mit der Entwicklung im bevölkerungsreichsten Staat der Welt, in China, zusammenhängt. Bleibt China in den Statistiken außen vor, gilt auch für die Weltgesellschaft, dass die Ungleichheiten dramatisch zugenommen haben.¹⁸ Ungleichverteilungen sind aber per se ethisch irrelevant. Sie werden dann zum Gerechtigkeitsproblem, wenn sie zu Lasten der Schwächeren in der Gesellschaft gehen.

Im Rawls'schen Differenzprinzip gilt als Kriterium gerechtfertigter Ungleichheit, dass diese die Situation der am schlechtesten gestellten Personengruppe verbessert (genauer: so günstig wie nur möglich macht). Dies klingt paradox, ist es aber nicht. Manche Länder mit größeren Vermögens- und Einkommensunterschieden verzeichnen eine größere wirtschaftliche Dynamik, die auch den unteren Einkommensgruppen zugutekommen kann. Allerdings verdichten sich die Anzeichen, dass die dramatische Zunahme der Vermögens- und auch der Einkommensungleichheit¹⁹ weltweit dazu führt, dass die staatlichen Bildungssysteme erodieren, dass die Oberschichten und oberen Mittelschichten ihre Kinder nicht mehr in die staatlichen Schulen schicken, dass der Geldbeutel der Eltern immer einflussreicher auf die Bildungsentwicklung der Kinder wirkt, dass auf Eliteschulen die Kinder aus bestimmten Familien weitgehend unter sich sind,

18 Grundsätzlich wäre es möglich, dass die Ungleichheiten in allen Staaten deutlich zunehmen, ohne dass die Ungleichheiten der Weltgesellschaft zunehmen. Das könnte sogar mit einer Abnahme einhergehen, je nachdem, welche Länder welchen Zuwachs zu verzeichnen haben. Wenn die inneren Ungleichheiten zunehmen, aber die ärmeren und ärmsten Länder die stärksten Einkommens- und Vermögensgewinne zu verzeichnen haben, dann kann die Ungleichheit der Weltgesellschaft zurückgehen, obwohl die innerstaatlichen Ungleichheiten zunehmen.

19 In Deutschland ist die Vermögensungleichheit besonders hoch, vor allem dann, wenn man die Rentenansprüche nicht in die individuellen Vermögen einrechnet, wie das gegenwärtig praktiziert wird, während die Einkommensungleichheiten seit dem Wirksamwerden der Agenda-Reformen 2005 entgegen dem in den ökonomisch entwickelten Ländern zu beobachtenden internationalen Trend nicht mehr zugenommen haben (gemessen am Gini-Koeffizienten) und vergleichsweise moderat ausfallen. Nur die skandinavischen Länder und Kanada verzeichnen noch niedrigere Werte der Einkommensungleichheit (OECD 2016). Für Deutschland berechnet die OECD einen Wealth-Inequality-Index von 3,55, d.h., das ist das Verhältnis von Medianeinkommen zum Durchschnittseinkommen. Wenn dieser größer eins ist, heißt das, dass das Durchschnittseinkommen größer ist als das Medianeinkommen, was bedeutet, dass wenige Haushalte über ein hohes Vermögen und viele Haushalte über wenig Vermögen verfügen. Das DIW berechnet einen Gini-Koeffizienten von 0,78 für die Vermögensungleichheit in Deutschland (Grabka/Westermeier 2014, S. 156). Zugleich bewirken die progressiven Steuersätze eine recht deutliche Umverteilung hin zur Arbeitnehmerschaft, so dass Deutschland bei den Sekundäreinkommen zu den Ländern mit einer vergleichsweise moderaten Einkommensspreizung und hohen sozialen Mobilität gehört.

dass eine neue Segregation, ja eine neue Klassengesellschaft, sich verfestigt.²⁰ Es ist der Ausschluss der Vielen durch die zunehmenden ökonomischen Möglichkeiten der Wenigen, der uns Sorge bereiten muss. Zudem führen große Kapitalakkumulationen meist auch zu Möglichkeiten der politischen Einflussnahme, am Ende zu Systemen, wie man sie etwa in der Ukraine beobachten kann, wo wenige Oligarchen die politischen Geschicke des Landes steuern und dafür sorgen, daraus auch selbst ökonomischen Vorteil zu ziehen. Selbst die sympathische Variante der Verbesserung der Welt durch Milliardäre (Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung etc.) ist ein Beitrag zur Refeudalisierung der Weltgesellschaft: Einige wenige Familien bestimmen über die Geschicke der Staaten und der Menschheit. Zudem trägt die globale Vermögenskonzentration zu vagabundierenden Kapitalien bei, die die Stabilität der Weltfinanzmärkte und der Weltwirtschaft als Ganze bedrohen. Der irritierende Konsens zwischen Links-Keynesianern und Finanzinvestoren, die für eine weitere Staatsverschuldung bei schon heute hohem globalen Niveau plädieren, verstärkt die Abhängigkeit der Weltgesellschaft von denjenigen, die über große Kapitalien verfügen. Es gibt ökonomische Interessen, die sowohl das japanische Modell der Staatsverschuldung bei der eigenen Bevölkerung als auch das deutsche Modell sinkender Staatsverschuldung und vermeintlicher Austeritätspolitik so unbeliebt machen: Es macht diese Staaten von den globalen Finanzmärkten und ihren Geldgebern unabhängiger.

Ungleichverteilung ist nicht per se ein Indiz für Ungerechtigkeit, sondern nur in der Folge einer Ungleichbehandlung von Individuen, oder wenn sie die ohnehin Benachteiligten weiter benachteiligt. Der gleiche individuelle Respekt, den Menschen verdienen, verlangt nach Gleichbehandlung als Bürger und als Menschen. Die Gleichbehandlung als Bürger wird im Idealfall durch die Bürgerrechte und ihre rechtsstaatliche Durchsetzung garantiert. *Die Gleichbehandlung als Menschen verlangt nach einer gerechten Welt.*

In der politischen Philosophie der Gegenwart werden Gerechtigkeitsfragen an institutionelle Strukturen gekoppelt. Anders formuliert: Viele zeitgenössische Philosophen meinen, dass man von Gerechtigkeit nur im Rahmen eines institutionell verfassten politischen Systems sprechen kann und nicht unabhängig davon. Die Erfordernisse der Gerechtigkeit richten sich demnach an diese Strukturen. Rawls spricht von der *basic structure*, die ganz unterschiedliche Institutionen beinhalten kann, wie etwa den ökonomischen Markt, den Sozialstaat oder Rechtsnormen. Um Konfusionen zu vermeiden, schlage ich vor, zwischen *Gerechtigkeit im weiteren Sinne* und *politischer Gerechtigkeit* im engeren Sinne zu

²⁰ Hierzu auch Federico Cingano: *Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth* (Cingano 2016).

unterscheiden. Gerechtigkeitsfragen treten immer dann auf, wenn es um die relative Stellung von Individuen zueinander und den Einfluss geht, den unsere Praxis auf diese hat. Es ist ungerecht, den fünf Gästen auf einem Kindergeburtstag unterschiedlich große Kuchenstücke zu geben, wenn alle möglichst viel vom Kuchen abhaben wollen, außer es gibt dafür gute Gründe: Das eine oder andere Kind verträgt vielleicht nicht so viel Kuchen, man mag auch Differenzierungen nach dem Alter vornehmen oder nach der Körpergröße etc., fest steht aber, es ist ungerecht, wenn willkürlich eine Ungleichverteilung erfolgt. Hier ist die Machtstellung der Kuchen verteilenden Mutter des Geburtstagskindes irrelevant. Auch ein Kind, das selbst über keine Macht verfügt, würde die anderen Gäste der Party ungerecht behandeln, wenn es ohne Begründung den Kuchen ungleich aufteilt. Ungerechtigkeit verletzt, so könnte man sagen, den gleichen Respekt, der allen zukommt.

Politische Gerechtigkeit bezieht sich auf politische Praxis, und diese ist in der Regel an Institutionen gebunden. Der Versuch jedenfalls, Fragen der internationalen Gerechtigkeit dadurch abzublocken, dass man auf die fehlenden oder nur unzureichend entwickelten internationalen Institutionen verweist, kann nicht überzeugen. Eine Praxis ist ungerecht, wenn sie Menschen nicht den gleichen Respekt erweist, unabhängig davon, ob das Interaktionsgefüge institutionell verfasst ist oder nicht. Im Übrigen sollte man sich nicht täuschen, was die politische Gestaltung der Weltverhältnisse angeht. Die verschiedenen, schon abgeschlossenen oder in Verhandlung befindlichen weltweiten Handelsverträge bestimmen über die Verteilung von Reichtum und Armut mit. Manche Experten meinen, der gegenwärtig verhandelte Vertrag zwischen der EU und Westafrika würde, wenn er denn in Kraft tritt, die Fluchtursachen und damit den Strom der Menschen aus Regionen südlich der Sahara nach Europa verstärken und nicht abschwächen. Auch die Freihandelspolitik hat konkrete Verteilungswirkung. Umgekehrt können Zölle dazu beitragen, sich entwickelnde Länder des globalen Südens in Abhängigkeit und Armut zu halten. John Rawls war der Auffassung, dass sich seine Theorie der Gerechtigkeit, entgegen dem, was seine „Schüler“ Thomas Pogge und Charles Beitz, aber auch Brian Barry vorschlugen, nicht globalisieren lasse, weil sich zwar der Nationalstaat als ein System der Kooperation verstehen ließe, dessen Früchte dann fair zu verteilen wären, Gleiches aber für die Weltwirtschaft und die Weltgesellschaft nicht gelte, denn dort würden einzelne Nationalstaaten als Akteure agieren (Barry 1989; Beitz 1999; Pogge 1989). Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass schon in den 1990er Jahren, als John Rawls diese These näher in *The Law of Peoples* begründete, erst recht aber nach den weiteren Jahren der Globalisierung und internationalen Vernetzung, die Austauschbeziehungen so eng geworden sind, dass diese säuberliche Trennung von nationalstaatlichem Gerechtigkeitssinn und internationaler Gerechtigkeitsindif-

ferenz nicht mehr überzeugen kann (Rawls 1999). Jedenfalls ist die Tatsache, dass Nationalstaaten ein komplexes politisches Institutionensystem entwickelt haben, zu dem es auf globaler Ebene keine Entsprechung gibt, kein hinreichender Grund, allenfalls einen ausgedünnten Gerechtigkeitsbegriff auf die globalen Verhältnisse anzuwenden.

Bibliographie

- Barry, Brian (1989): *Theories of Justice*. Berkley: University of California Press.
- Batthyany, Sacha (2015): „Das tägliche Sterben hält an“. Tages-Anzeiger vom 25. 09. 2015. <https://www.tagesanzeiger.ch/ausland/das-taegliche-sterben-haelt-an/story/16782648>, abgerufen am 04. 12. 2018.
- Beck, Ulrich (2004): *Der kosmopolitische Blick*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Beck-Gernsheim, Elisabeth (2011): *Fernliebe. Lebensformen im globalen Zeitalter*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beitz, Charles (1999): *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bill & Melinda Gates Foundation (2016): „Malaria Strategic Overview“. <http://www.gatesfoundation.org/en/What-We-Do/Global-Health/Malaria>, abgerufen am 10. 12. 2018.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015): *Agricultural Development Policy. A Contemporary Agenda*. London: Overseas Development Institute.
- Center for Disease Control and Prevention (2016): *Impact of Malaria*. https://www.cdc.gov/malaria/malaria_worldwide/impact.html, abgerufen am 10. 12. 2018.
- Cimadamore, Alberto/Koehler, Gabriele/Pogge, Thomas (Hrsg.) (2016): *Poverty and the Millennium Development Goals. A Critical Look Forward*. London: Zed Books.
- Cingano, Federico (2014): *Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth* (= OECD Social, Employment and Migration Working Papers 163). Paris: OECD Publications Service.
- Corak, Miles (2011): „Inequality and Occupy Wall Street 5: Decline of the American Dream“. <https://mileskorak.com/2011/11/17/inequality-and-occupy-wall-street-5-decline-of-the-american-dream/>, abgerufen am 12. 12. 2018.
- Corak, Miles (2016): *Inequality from Generation to Generation* (= IZA Discussion Paper 9929). Bonn: IZA.
- Credit Suisse (2015): „Global Wealth Databook“. <http://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=C26E3824-E868-56E0-CCA04D4BB9B9ADD5>, abgerufen am 04. 10. 2016.
- Dabla-Norris, Era/Kochhar, Kalpana/Suphaphiphat, Nujin/Ricka, Frantisek/Tsounta, Evridiki (2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective* (= IMF Staff Discussion Notes 15). Washington: International Monetary Fund.
- Food and Agriculture Organization (2014): „World Food Situation“. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/en/>, abgerufen am 16. 11. 2018.
- Food and Agriculture Organization (2015): „The State of Food Insecurity in the World 2015“. <http://www.fao.org/hunger/en/>, abgerufen am 16. 11. 2018.
- Freeman, Samuel (Hrsg.) (2001): *Collected Papers*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Grabka, Markus M./Westermeier, Christian (2014): „Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland“. In: *Vermögensverteilung* (= DIW Wochenbericht 9), S. 151–164.
- Heidbrink, Ludger (2003): *Kritik der Verantwortung. Zu den Grenzen verantwortlichen Handelns in komplexen Kontexten*. Weilerswist-Metternich: Velbrück Wissenschaft.
- Hutton, Guy (2012): *Global Costs and Benefits of Drinking-water Supply and Sanitation Interventions to Reach the MDG Target and Universal Coverage*. Genf: WHO.
- Koehler, Gabriel/Pogge, Thomas (Hrsg.) (2015): *Poverty and the Millennium Development Goals. A Critical Look Forward*. London: Zed Books.
- MacIntyre, Alasdair (1995): „Ist Patriotismus eine Tugend?“. In: Axel Honneth (Hrsg.): *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 84–102.
- Matthews, Christopher (2008): „The World Only Needs 30 Billion Dollars a Year to Eradicate the Scourge of Hunger“. <http://www.fao.org/NEWSROOM/en/news/2008/1000853/index.html>, abgerufen am 09.11.2016.
- Miller, David (1995): *On Nationality*. New York: Oxford University Press.
- Müller, Olaf (2007): „Im Kampf gegen die Malaria“. *Forschung – Das Magazin der Deutschen Forschungsgemeinschaft* 2007/1, S. 4–7.
- Nagel, Thomas (2005): „The Problem of Global Justice“. In: *Philosophy and Public Affairs* 33, S. 113–147.
- Nida-Rümelin, Julian (2006): *Demokratie und Wahrheit*. München: Beck.
- Nida-Rümelin, Julian (2011): *Die Optimierungsfalle: Philosophie einer humanen Ökonomie*. München: Irisiana.
- Nida-Rümelin, Julian (2017): *Über Grenzen denken: Eine Ethik der Migration*. Hamburg: Körper.
- Nida-Rümelin, Julian (2018): *Structural Rationality and other Essays on Practical Reason*. Berlin, New York: Springer.
- OECD (2016): „Income Distribution and Poverty“. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>, abgerufen am 04.10.2016.
- OXFAM (2016): „Working for the Few. Political Capture and Economic Inequality“. <https://www.oxfam.de/system/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-en-oxfam.pdf>, abgerufen am 04.10.2016.
- Pogge, Thomas (1989): *Realizing Rawls*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pogge, Thomas (1998): „A Global Resources Dividend“, In: David Crocker/Toby Linden (Hrsg.): *Ethics of Consumption. The Good Life, Justice, and Global Stewardship*. New York: Rowman & Littlefield, S. 501–536.
- Pogge, Thomas (2003): „The First UN Millennium Development Goal: A Cause for Celebration? Oslo Lecture in Moral Philosophy, 11.09.2003“. Oslo: University of Oslo.
- Rawls, John (1993): *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rawls, John (1999): *The Law of Peoples*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Reddy, Sanjay/Pogge, Thomas (2003): „How Not to Count the Poor“. New York: Barnard College.
- Sandel, Michael (1982): *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UN (2015): „Millennium Development Goals and Beyond“. <http://www.un.org/millenniumgoals>, abgerufen am 05.12.2018.
- UN (2016): „Sustainable Development Goals“. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>, abgerufen am 15.12.2018.

- UNDP HDI (2016): „Human Development Reports“. Human Development Index (HDI). <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>, abgerufen am 12.12.2018.
- UNDP MPI (2016): „Human Development Reports“. The 2016 Global Multidimensional Poverty Index (MPI). <http://hdr.undp.org/en/content/multidimensional-poverty-index-mpi>, abgerufen am 12.12.2018.
- UNICEF/WB/WHO/UN (2015): *Levels and Trends in Child Mortality. Report 2015*.
- Walzer, Michael (1983): *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- Weltagrarbericht (2013): *Wege aus der Hungerkrise: Die Erkenntnisse und Folgen des Weltagrarberichts: Vorschläge für eine Landwirtschaft für morgen*. Berlin: Zukunftsstiftung Landwirtschaft.
- White, Michael/Conteh, Lesong/Cibulskis, Richard/Ghani, Azra G. (2011): „Costs and Cost-effectiveness of Malaria Control Interventions – A Systematic Review“. In: *Malaria Journal* 10. Nr. 337, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3229472/>, abgerufen am 12.12.2018.
- WHO (2016): „Drinking-water Fact Sheet“. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs391/en/>, abgerufen am 10.12.2018.
- World Food Programme (2013): „Hunger ist kein Schicksal“. In: *Eine-Welt-Presse. Nord-Süd-Zeitung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) e.V.*, S. 1–8.
- World Bank (2017): „WB: World Development Indicators. Nutrition and Growth“. <http://wdi.worldbank.org/table/2.18>, abgerufen am 10.12.2018.
- World Health Organization (2016): *World Health Statistics 2016: Monitoring Health for the SDGs*.

Rainer Forst

Eine kritische Theorie transnationaler (Un-)Gerechtigkeit¹

1 Kritischer Realismus

In den Diskussionen über Gerechtigkeit jenseits staatlicher Grenzen geht es nicht nur um die Reichweite oder den Inhalt der Gerechtigkeit, sondern auch darum, wie der Begriff der Gerechtigkeit überhaupt verstanden werden sollte. Im Folgenden werde ich versuchen, die konzeptuellen, normativen und empirischen Fragen, die in dieser Debatte verhandelt werden, zu beleuchten. Dabei möchte ich den Ansatz einer „kritischen Theorie transnationaler Gerechtigkeit“² weiterentwickeln. Darunter verstehe ich eine Theorie der *Gerechtigkeit als Rechtfertigung*, die auf einer konstruktivistischen Vernunftauffassung beruht, die zugleich aber „realistisch“ ist, wenn es darum geht, die gegenwärtige Weltordnung als eine von multiplen Formen der Beherrschung zu untersuchen. Es besteht kein Widerspruch darin, abstrakte moralphilosophische Reflexionen mit einem soziologisch-empirischen Realismus in einer Theorie zu verbinden; im Gegenteil, das sollte unser Ziel sein. Fehlt uns ein klares Bild von der Wirklichkeit struktureller Ungerechtigkeiten, so bleibt unser normatives Denken ohne reale Bezugspunkte und wird uns auf Abwege führen. Gleichzeitig wird der Realismus zu einer Denkform, die den Status quo affirmiert, wenn wir nicht über eine kontext-transzendierende normative Idee von Gerechtigkeit verfügen.

¹ Unterschiedliche Versionen dieses Aufsatzes wurden auf der *Association for Social and Political Philosophy Annual Conference* an der London School of Economics, einem Workshop an der Durham University, im Rahmen der *Frankfurt Global Justice Summer School*, am Wissenschaftszentrum Berlin, am King's College London, an der McGill University in Montréal und an der University of Toronto vorgestellt. Mein besonderer Dank gilt Thom Brooks, Julian Culp, Dorothea Gädeke, David Held, Mattias Kumm, Catherine Lu, Andrea Sangiovanni, John Tasioulas, Melissa Williams, Lea Ypi und Michael Zürn für ihre ausführlichen Kommentare. Die Übersetzung aus dem Englischen besorgte Felix Kämper, dem ich dafür sehr danke. Eine längere englische Version erscheint in Brooks (i. Ersch.), auf Deutsch in Bohmann/Sörensen (i. Ersch.).

² Für frühere Abhandlungen dazu vgl. Forst (2007, Kap. 11 u. 12; 2015, Kap. 9 u. 10).

2 Die Vermeidung von Parochialismus und kulturellem Positivismus

Es ist ein Gemeinplatz, dass eine Gerechtigkeitskonzeption, die sich auf transnationale Kontexte bezieht, normativ verallgemeinerbar sein muss. Dabei sollten wir mehr als das anstreben, was Rawls in *Das Recht der Völker* vorschlägt, nämlich eine Vorstellung von internationaler Gerechtigkeit, die vom liberalen Standpunkt aus nicht-liberale, aber „anständige“ Völker „toleriert“ und im Wesentlichen die „Grundsätze der Außenpolitik eines annehmbar gerechten liberalen Volkes“ liefert (Rawls 2002, S. 8). Vielmehr sollten wir einen nicht-parochialen Ansatz entwickeln, der liberale oder auch nicht-liberale Einseitigkeiten sowie verdinglichte kulturalistische Vorstellungen von „Völkern“ vermeidet. Um Rawls gegenüber fair zu sein, ist es allerdings reflektierter, sich des eigenen Parochialismus bewusst zu werden, als ihn zu ignorieren; und es ist erstaunlich, wie viele Abhandlungen über globale oder internationale Gerechtigkeit die Frage der Verallgemeinerbarkeit und des kulturellen Pluralismus außer Acht lassen oder sie marginalisieren.³

Die Kritik an liberalen Theorien stellt jedoch oft das Spiegelbild dieses Fehlers dar, insofern eine bestimmte Form des kulturellen Positivismus vertreten wird, nach dem die Welt aus getrennten und identifizierbaren ethisch-kulturellen Einheiten – einige „westlich“, andere „nicht-westlich“ – bestehe, die in einen Dialog über gemeinsame Werte miteinander treten müssten, um einen „überlappenden Konsens“ über minimale Vorstellungen von Gerechtigkeit oder Menschenrechten zu erzielen (vgl. beispielsweise Taylor 1999). In ihren problematischsten Fassungen fallen solche Ansätze der umgekehrten Form des Denkens zum Opfer, die Edward Said einst „Orientalismus“ nannte; und zwar einer Verdinglichung von „nicht-westlichen“ kulturellen Einheiten, die „westliche“ Werte nicht verstehen oder teilen, nur dass dem eine positive statt einer negativen Wertung dieser Kulturen hinzugefügt wird.⁴ Die Ironie eines solchen Ansatzes ist, dass der gerechtfertigte Versuch, den „Westen“ zu „provinzialisieren“ (Chakrabarty 2010) und falsche Annahmen über die universelle Gültigkeit westlicher Werte oder Institutionen zu kritisieren, letztlich dazu führt, dass der „Nicht-Westen“ auf un-dialektische Weise provinzialisiert wird. Wenn wir jedoch eine angemessene Vorstellung von transnationaler Gerechtigkeit entwickeln wollen, müssen wir

³ Ausnahmen davon gibt es, etwa bei Caney (2005), Nussbaum (2010) und Sen (2010).

⁴ In seinem Nachwort zu Said (2014), kritisiert Said romantisierende und essenzialisierende Lesarten seines Arguments. Ich entfalte das näher in Forst (i. Ersch.).

solche kulturellen Positivismen kritisch betrachten, das heißt Denkformen, die Gesellschaften und Regionen zu vereinheitlichten und getrennten Ordnungs- und Wertesystemen reifizieren, ohne dabei die Dynamiken und Spannungen innerhalb und zwischen solchen sozialen Ordnungen zu berücksichtigen. Auf diese Weise positionieren sie sich außerhalb solcher Dynamiken und versuchen, normative kulturelle Unterschiede „objektiv“ darzustellen.⁵

3 Kritik des Praxispositivismus

Um solche Formen des kulturellen Positivismus zu vermeiden, bedarf es einer Hinwendung zur gesellschaftlichen Praxis und der Herausbildung eines kritischen Gerechtigkeitsbegriffs, den die an sozialen Kämpfen progressiv Beteiligten in westlichen *und* nicht-westlichen Gesellschaften nutzen können. Gefordert ist eine Reflexion über die *praktische* Bedeutung von Gerechtigkeit in unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Kontexten, innerhalb und jenseits bestimmter normativer Ordnungen – d.h. Herrschaftsordnungen, welche die grundsätzliche Stellung von Personen und Gruppen (oder organisierten Kollektiven) in einer Sozialstruktur bestimmen.

Die notwendige praktische Wendung unterscheidet sich jedoch von der „praxisabhängiger“ Theorien, die legitime Gerechtigkeitsansprüche als Ansprüche betrachten, die rechtlich und politisch etablierten Institutionen der sozialen Kooperation immanent sind.⁶ Solche Theorien weisen häufig einen „Praxispositivismus“ im vierfachen Sinne auf: *Erstens* beschreiben sie komplexe soziale Beziehungen als „Kooperationszusammenhänge“ – so etwa die EU und die WTO – und laufen damit Gefahr, die Machtstrukturen und Beherrschungsformen zu vernachlässigen, die solche Institutionen kennzeichnen; *zweitens* zielen sie darauf ab, den Institutionen innewohnende „Ideen“ oder „Ideale“ der Gerechtigkeit zu rekonstruieren, als ob solche Ideen oder Ideale frei von gesellschaftlicher Anfechtung oder normativer Ambivalenz seien und hermeneutisch abgelesen werden könnten; *drittens* fehlt ihnen ein Grund dafür, warum ein solcher immanenter Gerechtigkeitsbegriff, auch wenn er rekonstruierbar wäre, einen Anspruch auf Gültigkeit hat oder, anders ausgedrückt, wieso dem Status quo, der als

⁵ Hier greife ich auf den von Jürgen Habermas (1989) entwickelten Begriff des Positivismus zurück und modifiziere ihn.

⁶ Vgl. Sangiovanni (2008) und die Beiträge in Banai/Ronzoni/Schemmel (2011). Sangiovanni hat seinen Ansatz nochmals überarbeitet in Sangiovanni (2016).

selbstverständlich vorausgesetzt wird, normative Geltung zukommt;⁷ *viertens* verdeckt die Fokussierung auf rechtlich und politisch bereits etablierte Institutionen die vielen informellen, nicht-institutionalisierten Macht- und Beherrschungsmodi, insbesondere wirtschaftlicher oder kultureller Art, die Teil solcher institutioneller Frameworks sein können oder neben ihnen existieren.

Dies sind die vier Aspekte des Praxispositivismus: 1) Eine positive Darstellung eines gesellschaftlichen Institutionensystems abzugeben, das eher unseren hermeneutischen Verdacht wecken sollte; 2) davon auszugehen, dass es eine objektive Rekonstruktion von dessen normativen Ideen geben könnte, was das Umstrittensein aus der Perspektive der gesellschaftlichen Akteure vernachlässigt – und auch die eigene Perspektive, welche nicht die eines objektiven Beobachters sein kann; 3) dem Status quo ein normatives Standing einzuräumen, das er möglicherweise nicht verdient; 4) eine eindimensionale Darstellung einer von Machtverhältnissen durchzogenen, normativen Ordnung zu liefern. Um diese Form des Positivismus zu vermeiden, sollten wir normative Ordnungen als umstrittene und anfechtbare *Rechtfertigungsordnungen* betrachten. Dabei findet der Begriff „Rechtfertigung“ sowohl deskriptiv als auch normativ Anwendung, indem zum einen die Rechtfertigungen, die den sozialen Raum der Gründe bestimmen (und die mögen schlecht oder ideologisch sein), analysiert werden, und indem zum anderen nach reziprok und allgemein nicht zurückweisbaren Rechtfertigungen und nach einer Rechtfertigungsordnung gefragt wird, die solche Rechtfertigungen hervorbringen könnte (oder hierbei zumindest förderlich sein könnte).⁸

Daher müssen wir uns in unserer Analyse des richtigen Einsatzpunkts des Gerechtigkeitsbegriffs zunächst auf zwei Formen der Praxis konzentrieren, die sich von den durch praxisabhängige Theorien hervorgehobenen Formen der Praxis unterscheiden – nämlich erstens auf die *Praxis des Widerstands gegen Ungerechtigkeit* sowie die Bedeutung der Gerechtigkeit in solchen Kämpfen und zweitens auf die *Herrschafts- und Beherrschungspraktiken*, in denen solche Kämpfe angesiedelt und gegen die sie gerichtet sind. Wenn wir Wittgenstein darin folgen, die Bedeutung und „Grammatik“ eines Begriffs durch seinen praktischen

7 Bezüglich des dritten Aspekts vgl. Darrel Moellendorfs Kritik des Gerechtigkeitspositivismus in Moellendorf (2002, S. 38 f.). Sangiovanni greift diese Kritik auf und antwortet in einer Weise, die auch eine vom Recht auf Rechtfertigung ausgehende Theorie nahelegen würde: „Damit eine Gerechtigkeitskonzeption gelingen kann, müssen die Grundlagen der betreffenden Institution gegenüber allen Personen zumindest in gewisser Weise rechtfertigbar sein“ (Sangiovanni 2008, S. 163 [Übers. RF]). Dennoch kritisiert er den Kantischen Ansatz eines Rechts auf Rechtfertigung und folgt diesem Weg zu einer kritischen Theorie der Gerechtigkeit nicht (Sangiovanni 2017).

8 Vgl. für Erläuterungen zur Idee von Rechtfertigungsordnungen Forst (2015).

Gebrauch zu bestimmen (Wittgenstein 2006), sollten wir uns bewusst sein, dass die Frage der Gerechtigkeit keine rein theoretische Frage ist. Vielmehr wird sie motiviert durch die Reflexion über die für unsere Zeit charakteristischen Beherrschungsverhältnisse und -strukturen, die Menschen in konkreten sozialen Konflikten und emanzipatorischen Kämpfen zu überwinden suchen. Eine echte praxisorientierte Sichtweise konzentriert sich auf diese praktischen Kontexte.

Gleichzeitig müssen wir von diesen Zusammenhängen und Kämpfen abstrahieren und darüber nachdenken, welche Kämpfe für Gerechtigkeit emanzipatorisch sind und welche nicht. An gesellschaftlichen Fakten des Protests und Widerstands können wir nicht einfach ablesen, ob sie *gerechtfertigte* Formen des Kampfes gegen Ungerechtigkeit zum Ausdruck bringen; das würde einer anderen Form des Positivismus gleichkommen, nämlich dem „Widerstandspositivismus“. Wie Habermas (1989, S. 218 f.) argumentierte, ist die Einsicht in die Notwendigkeit reflexiver Rechtfertigungen für gesellschaftliche Ansprüche, einschließlich der eigenen, das, was die kritische von der positivistischen Theorie unterscheidet.

4 Eine reflexive und diskursive Gerechtigkeitskonzeption

Beginnen wir mit einer Überlegung zur Grammatik der Gerechtigkeit, wobei wir uns von Rawls leiten lassen, der den Kerngedanken verschiedener Gerechtigkeitskonzeptionen dahingehend bestimmt hat, dass Institutionen gerecht sind, wenn „keine willkürlichen Unterschiede zwischen Menschen gemacht werden, und wenn die Regeln einen sinnvollen Ausgleich zwischen konkurrierenden Ansprüchen zum Wohle des gesellschaftlichen Lebens herstellen“ (Rawls 1975, S. 21 f.). Die wichtigsten Bestimmungen sind „keine willkürlichen Unterschiede“ und „sinnvoller Ausgleich“. Rawls' Theorie macht einen detaillierten Vorschlag, wie dies auszubuchstabieren ist. Ich denke, dass die Bedeutung des „sinnvollen Ausgleichs“ auf der konzeptuellen Ebene darin besteht, dass keine willkürlichen, sondern nur reziprok und allgemein rechtfertigbare Kriterien für die Abwägung von Ansprüchen herangezogen werden sollten. So rücken die Vermeidung von Willkür und der Gedanke der Rechtfertigung in den Vordergrund unserer Suche nach einem zentralen Gerechtigkeitskonzept.

Nach diesem Konzept impliziert Gerechtigkeit als menschliche Tugend im allgemeinen moralischen Sinn, dass kein Mensch andere Menschen willkürlichen Handlungen und Entscheidungen unterwirft, wobei „willkürlich“ hier bedeutet: nicht zwischen Subjekt und Objekt der Handlung mit guten Gründen rechtfertigbar. *Politische und soziale Gerechtigkeit* bezieht sich daher auf den legitimen

Anspruch – oder das Grundrecht – jeder Person, keinen Institutionen, Regeln und Handlungsstrukturen auf willkürliche Art und Weise unterworfen zu werden, wie beispielsweise durch Machthaber, die anderen eine Ordnung auferlegen. Aber was hier als „guter Grund“ gilt, ist eine höchst umstrittene Angelegenheit: Gibt man den Begabtesten, denen, die es ethisch am ehesten verdienen, den Bedürftigen, den Fleißigen den Vorrang oder allen gleichermaßen?

An dieser Stelle müssen wir eine *reflexive* Wendung vollziehen und uns vom Kerngedanken der Gerechtigkeit emporarbeiten zu einer Gerechtigkeitskonzeption, die eine *Praxis* der öffentlichen Rechtfertigung beinhaltet. Wenn wir sowohl willkürliche gesellschaftliche und politische Beziehungen und Institutionen überwinden als auch willkürliche Rechtfertigungen für solche Beziehungen und Institutionen ausschließen wollen, und wenn wir keinen „natürlichen“ oder objektiven Standard für das haben, was „nicht willkürlich“ bedeutet, dann müssen wir das Prinzip der Rechtfertigung (ein Prinzip der Vernunft, definiert als das Vermögen der Rechtfertigung)⁹ als den Kern der Gerechtigkeitskonzeption betrachten – das ist es, was ich die Konzeption der „Gerechtigkeit als Rechtfertigung“ nenne. Nach dem Prinzip der vernünftigen Rechtfertigung sind diejenigen Rechtfertigungen für gesellschaftliche Beziehungen und Institutionen frei von Willkür, die den diskursiven Test der reziproken und allgemeinen Rechtfertigung unter freien und gleichen Personen (Mitgliedern einer Rechtfertigungsgemeinschaft, die nicht auf willkürliche Weise bestimmt ist) bestehen. Zu dem Prinzip der reziproken und allgemeinen Rechtfertigung kommen wir durch eine reflexive und rekursive¹⁰ Betrachtung des Geltungsanspruchs¹¹ gesellschaftlicher und politischer Gerechtigkeitsnormen, die beanspruchen, für alle, die Teil einer normativen Ordnung sind, wechselseitig und allgemein verbindlich zu sein. Daher stützt sich die Vorstellung von Gerechtigkeit als Rechtfertigung auf genau jene Prinzipien, die implizit im für Gerechtigkeitsnormen charakteristischen Anspruch auf Rechtfertigbarkeit enthalten sind. Wir können diese Argumentation als eine sowohl immanente als auch transzendente bezeichnen, weil sie eine Rekonstruktion der *Bedingungen der Gültigkeit* von Ansprüchen und Normen der Gerechtigkeit vornimmt. Wenn wir die Überwindung von Willkür als konzeptionellen Kern unserer Gerechtigkeitsvorstellung anstreben, dann müssen wir an einer solchen Argumentation festhalten.

Die Kriterien von Reziprozität und Allgemeingültigkeit bedeuten, dass man innerhalb eines Kontexts der Gerechtigkeit keinen Anspruch an andere erheben

⁹ Ich entwickle diese Perspektive in Forst (2007, Kap. 1 u. 2; 2015, Kap. 1).

¹⁰ Zum Begriff rekursiver Rechtfertigung vgl. O'Neill (1989).

¹¹ Der Begriff des Geltungsanspruchs wurde von Jürgen Habermas (1983) und Karl-Otto Apel in ihrer Diskursethik entwickelt.

darf, den man selbst nicht bereit ist, allen anderen zu gewähren (Reziprozität der Inhalte); und sie bedeuten darüber hinaus, dass die Rechtfertigung solcher Ansprüche in einer normativen Sprache erfolgen muss, die für alle offen ist und nicht nur von einer Partei bestimmt wird (zum Beispiel durch eine religiöse Mehrheit), und dass keine Partei anderen ihre eigene anfechtbare Vorstellung von gerechtfertigten Bedürfnissen oder Interessen, die vernünftigerweise abgelehnt werden können, aufzwingen darf (Reziprozität der Gründe). Allgemeinheit bedeutet schließlich, dass niemand, der Teil einer normativen Ordnung ist, von der Teilnahme am rechtfertigenden Diskurs ausgeschlossen werden darf.

Der Übergang von der Betrachtung des Kerngedankens der Gerechtigkeit zu einer Konzeption der gesellschaftlichen und politischen Gerechtigkeit ist noch nicht abgeschlossen, weil mehr über die Prinzipien der damit verbundenen „Grundstruktur der Rechtfertigung“ als Forderung fundamentaler Gerechtigkeit gesagt werden muss. Zunächst aber noch ein paar Worte zur Frage der normativen Grundlagen. Denn meine letzten Bemerkungen führten uns auf Kantisches Terrain, und es mag den Anschein haben, dass wir nicht nur den Anschluss an soziale Kämpfe verschiedener Akteure und Gruppen verloren haben, sondern auch an die vorhergehende Diskussion über den kulturellen Pluralismus.

Das ist allerdings nicht der Fall. So wie die überholte Unterscheidung zwischen „idealer“ und „nicht-idealer“ (oder „realistischer“) Theorie uns nicht irritieren sollte, so sollten wir uns auch nicht von der Unterscheidung zwischen einer transzendentalen und einer kontext-immanenten Herangehensweise irritieren lassen. Um mit Letzterem zu beginnen: Wie ich bereits sagte, müssen wir uns auf die richtige Praxis konzentrieren, anstatt existierende institutionelle Einrichtungen als gegeben zu betrachten. Der Fokus auf Widerstandspraktiken gegen Ungerechtigkeit ist in diesem Zusammenhang von wesentlicher Bedeutung. Der diskursiven Auffassung von Gerechtigkeit zufolge stellen diejenigen Subjekte, die einer normativen Ordnung unterworfen sind, die eigentliche Autorität zur Bestimmung dessen, was Gerechtigkeit innerhalb dieser Ordnung zu bedeuten hat, dar – empirisch gesehen, sind diese Subjekte allerdings keine Gleichen, sondern sie befinden sich in sehr unterschiedlichen Situationen der Unterwerfung. Die Kämpfe um Gerechtigkeit zielen innerhalb eines solchen Schemas also in erster Linie darauf ab, ein höheres Maß an Rechtfertigungsqualität und -gleichheit zu erreichen, das heißt eine bessere rechtliche, politische und gesellschaftliche Stellung für Gruppen zu sichern, die marginalisiert wurden und die darum kämpfen, zu anerkannten Rechtfertigungssubjekten zu werden.

In einem solchen Kontext gesellschaftlicher und politischer Gerechtigkeit stellt die Frage, ob das Prinzip der wechselseitigen und allgemeinen Rechtfertigung ein transzendentes Prinzip – im Sinne eines Prinzips der praktischen Vernunft – oder dem Kontext immanent ist, keine wirkliche Alternative dar, denn

es ist beides zugleich. Und so sollte es auch sein. Denn wie könnte ein Prinzip der praktischen Vernunft nicht der Praxis zugrunde liegen, zumindest als ein Prinzip, an das sich soziale Akteure in ihrem Rechtfertigungskampf halten, und wie könnte ein Prinzip der praktischen Vernunft nicht über die gesellschaftliche Praxis hinausgehen, in der allzu oft das Recht auf Rechtfertigung verletzt wird?

Die Gegenüberstellung von sich an Idealen orientierenden und realistischen Ansätzen hat in den jüngsten Debatten viel Aufmerksamkeit erregt.¹² Es handelt sich aber um einen falschen, undialektischen Gegensatz. Eine kritische Gerechtigkeitskonzeption kann nicht ohne prinzipielle Argumente auf den Weg gebracht werden, aber sie braucht und soll kein „ideales“ Modell der wohlgeordneten Gesellschaft entwerfen, das lediglich von intelligenten und wohlmeinenden Politikern „realisiert“ werden müsste – ein Gedanke, der bestenfalls einem naiven, schlimmstenfalls einem technokratischen Ansatz entspricht.¹³ Eine diskursive Auffassung der Gerechtigkeit als Rechtfertigung ist mit solchen Vorstellungen nicht vereinbar. Gleichzeitig aber, so sehr wir auch einen kritischen Realismus brauchen, um unsere soziale Realität als eine zu begreifen und zu bewerten, die multiple Formen der Beherrschung einschließt (obwohl auch als eine, die hoffentlich das Potenzial für Kritik und Emanzipation birgt), ist nichts „Realistisches“ daran, die Welt als ein endloses Machtspiel zu betrachten, sodass jeder Kampf für Gerechtigkeit zu einem weiteren Kampf um die Macht, Gesellschaftsstrukturen den eigenen Vorstellungen entsprechend zu gestalten, stilisiert wird. Aus der Perspektive einer kritischen Gerechtigkeitstheorie gibt es entweder das, was Marx (2017, S. 390) als „Unrecht schlechthin“ bezeichnete, oder es gibt es nicht; wenn man aber Letzteres glaubt, dann verlieren normative Überlegungen über Gerechtigkeit oder Emanzipation jeglichen Sinn. Dennoch ist es wichtig zu bedenken, dass eine Konzeption gesellschaftlicher und sozialer Gerechtigkeit keine Form ethischen Denkens ist, die nur „angewandt“¹⁴ werden muss, denn es ist ein Imperativ politischer Autonomie und Gerechtigkeit, dass diejenigen, die einer normativen Ordnung angehören, deren kollektive Autoren werden. Die Autorität der Gerechtigkeit ist die ihrige, jedoch in Form eines kollektiven Emanzipationsprojekts, das an Prinzipien der Rechtfertigung und des gleichen Respekts gebunden ist.

¹² Vgl. zum Beispiel die Diskussionen bei Geuss (2011), Larmore (2013), Rossi/Sleat (2014) sowie bei Erman/Möller (2018).

¹³ Ein Beispiel für solch einen Ansatz, der einen „egalitären Verteiler“ (*egalitarian distributor*) zur Verwirklichung der Gerechtigkeit fordert, findet sich bei Cohen (2011, S. 61).

¹⁴ Das ist ein Punkt, in dem ich einig bin mit Geuss (2011). Allen (2016, Kap. 4) kritisiert meine Ansicht als angewandte Ethik, was ich für eine Fehlinterpretation halte.

Der Begriff der Autorität ist hier wichtig, denn in einer wahrhaft emanzipatorischen Konzeption von Gerechtigkeit ist die Definition von Gerechtigkeit Sache der Beteiligten selbst. Dies aber in einer Weise, die rechtfertigende Willkür ausschließt und so dem Prinzip kritischer Theorie, das Bernard Williams im Anschluss an Habermas formuliert, folgt: „[D]ie Akzeptanz einer Rechtfertigung zählt nicht, wenn die Akzeptanz selbst durch die Zwangsgewalt produziert wird, die vermeintlich gerechtfertigt wird“ (Williams 2006, S. 6 [Übers. RF]). Daher die Notwendigkeit einer Grundstruktur der Rechtfertigung, welche die Gefahr bannt, dass gesellschaftliche Kräfte und Privilegien sich in asymmetrischen Beherrschungsbeziehungen reproduzieren. Die Befugnis, Gerechtigkeit zu definieren, liegt bei denjenigen, die Mitglieder einer normativen Ordnung sind. Sofern aber eine solche Definition maßgebend sein soll, müssen sie gleichberechtigte Rechtfertigungsautoritäten sein und einander als solche respektieren. Andernfalls könnte es sich um eine andere Form der Beherrschung handeln, zum Beispiel durch Mehrheiten.

Die von mir skizzierte Kantische Grundlage basiert auf einem elementaren moralischen Anspruch freier und gleicher Personen, als autonome normative Autoritäten in den sie umfassenden normativen Ordnungen respektiert zu werden. Das ist meine Fassung der Kantischen Idee, andere Menschen als „Zwecke an sich selbst“ zu respektieren. Ihre „Würde“ bedeutet, dass sie solche Rechtfertigungsautoritäten sind, und sie impliziert ein moralisches *Grund-Recht auf Rechtfertigung*. Es handelt sich um ein Recht auf Rechtfertigung in Bezug auf alle moralisch relevanten Handlungen in moralischen Interaktionskontexten; in Kontexten gesellschaftlicher und politischer Gerechtigkeit ist es ein Recht, in vollem Umfang an rechtfertigenden Diskursen über die herrschende normative Ordnung teilzunehmen, sodass es in solchen Kontexten zu einem politischen Recht wird (Forst 2016).

5 Kontexte der (Un-)Gerechtigkeit

Der Fokus auf eine Grammatik der Gerechtigkeit, wie sie durch den Widerstand gegen Ungerechtigkeit als Beherrschung zum Ausdruck kommt, hilft in Bezug auf eine Reihe weiterer, zu hinterfragender Unterscheidungen, die die Debatte über globale Gerechtigkeit kennzeichnen: die Gegenüberstellung von relationalen und nicht-relationalen Gerechtigkeitsansätzen, die Frage nach dem „alle Betroffenen“ oder „alle Unterworfenen“-Prinzip sowie die Unterscheidung zwischen internationalistischen und kosmopolitischen Ansätzen bezüglich der Frage nach Pflichten und Institutionen der Gerechtigkeit.

Folgt man Andrea Sangiovannis Auffassung, dass relationale Ansätze von Verteilungsgerechtigkeit bestimmte soziale Beziehungen – etwa Kooperationszusammenhänge oder Institutionen des Rechtszwangs – als den eigentlichen „Grund“ (Sangiovanni 2007, S. 8) von Gerechtigkeitspflichten betrachten, wohingegen nicht-relationale Ansätze Gerechtigkeitspflichten in allgemeinen Überlegungen zur Menschenwürde oder zu menschlichen Bedürfnissen verankern, so fällt die bisher dargelegte Position nicht klar auf eine der beiden Seiten. Das Grundrecht auf Rechtfertigung ist ein bedingungsloses moralisches Anrecht auf Respekt, das auf der Würde der Menschen als gleichen normativen Autoritäten beruht. In moralischen Kontexten der Interaktion bedeutet dies, dass jedem Menschen wechselseitige und allgemeine Rechtfertigungen für Handlungen geschuldet werden, die ihn oder sie in relevanter Weise betreffen, während dies in gesellschaftlichen und politischen Kontexten bedeutet, dass niemand einer normativen Ordnung unterworfen werden sollte, in der er oder sie keinen Status als rechtfertigende(r) Gleiche(r) besitzt. Die moralische Begründung dieses Rechts ist also sowohl relational, da moralische Personen immer als MitautorInnen gültiger Normen angesehen werden, als auch nicht-relational, da das Recht auf Rechtfertigung nicht von einem bestimmten gesellschaftlichen Kontext abhängt, um einen gültigen moralischen Anspruch zu begründen. Doch nur in spezifischen Kontexten der Gerechtigkeit (das heißt in konkreten Herrschafts- und/oder Beherrschungskontexten) begründet dieser allgemeine „Grund“ der Gerechtigkeit besondere Ansprüche auf Gerechtigkeit, je nach Art und Weise der Herrschaft oder Beherrschung, der man unterworfen ist. Mit Herrschaft sei im Folgenden eine Form normativ bindender Machtausübung gemeint, die innerhalb einer Rechtfertigungsordnung legitimiert ist; unter Beherrschung (*domination*) sei eine Form der willkürlichen Herrschaft verstanden, der eine solche Legitimation fehlt – normativ von den sie tragenden Rechtfertigungen her betrachtet bzw. institutionell-strukturell in Bezug auf das Nichtvorhandensein einer Grundstruktur der Rechtfertigung.

Ein Kontext gesellschaftlicher oder politischer Gerechtigkeit ist einer, in dem der *moralische* Status gleicher normativer Autoritäten in einen *gesellschaftlichen und politischen* Status rechtfertigender Akteure umgewandelt werden muss, weil man einer normativen Ordnung der Herrschaft oder der Beherrschung unterworfen ist, die einer wechselseitigen und allgemeinen Rechtfertigung bedarf. Das ist eine relationale Sichtweise, aber nicht von der zuvor kritisierten positivistischen Sorte, die sich auf Kooperationszusammenhänge oder Institutionen von innerstaatlichem oder überstaatlichem Zwang konzentriert. Wenn wir eine kritische Theorie der Gerechtigkeit aus der situativen Perspektive von sozialen Akteuren entwickeln, die gegen Ungerechtigkeit ankämpfen, sollten wir positivistische Restriktionen für die Arten von in den Blick zu nehmenden Kontexten

vermeiden, und wir sollten insbesondere nicht einen Kontext asymmetrischer sozialer Beziehungen als „Kooperationszusammenhang“ bezeichnen. So verstanden ist ein gesellschaftlicher und politischer Status normativer Ko-Autorenschaft und Nicht-Beherrschung nicht nur dann erforderlich, wenn man Teil eines sozioökonomischen und politischen Kooperationssystems ist oder wenn man staatlicher Herrschaft unterliegt, sondern auch allgemeiner, wenn Macht über Personen als eine Art von Beherrschung ausgeübt wird. Diese Formen der Beherrschung können formal und rechtlich konstituiert, aber sie können auch eher informeller Natur sein, wie ökonomische Strukturen, in denen Personen oder Gruppen einer normativen Produktions- und Tauschordnung auf globaler Ebene unterworfen sind, die gesetzlich nicht so streng geregelt und institutionalisiert ist wie der Markt innerhalb eines Staates. Eine normative Ordnung ist *jede* Ordnung gesellschaftlicher Normen und Regeln, die Personen und Kollektive in Bezug auf ihren gesellschaftlichen und politischen Status regiert und ihre Optionen als Mitglieder einer gesellschaftlichen Organisation bestimmt. Wir leben in multiplen Ordnungen dieser Art, und eine Theorie der transnationalen Gerechtigkeit erfordert eine differenzierte Sicht auf die verschiedenen uns unterwerfenden Ordnungen (ein Punkt, auf den ich zurückkommen werde).

So verwechselt aus einer kritischen Perspektive Thomas Nagels (2005, S. 121) Argument, dass Gerechtigkeit etwas ist, was wir durch unsere gemeinsamen Institutionen nur denen schulden, mit denen wir in einer starken politischen Beziehung (*strong political relation*) stehen (vgl. außerdem Blake 2001), eine Konklusion mit einer Prämisse, weil solche starken politischen Beziehungen nicht als *A priori*-Bedingung der Gerechtigkeit gesehen werden sollten, sondern als *A posteriori*-Folgerung aus Gerechtigkeitspflichten, das heißt als politische Beziehungen, die zur Überwindung formeller oder informeller Formen unregulierter und willkürlicher Herrschaft vonnöten sind.¹⁵ Staatliche Regulierungsformen können von einem normativen Standpunkt gerechterweise gefordert werden, weil willkürliche Herrschaft (in ihren beiden Formen als Herrschaft ohne angemessene und intakte Rechtfertigungsstrukturen und als Herrschaft, die nicht reziprok und allgemein gerechtfertigt ist) gegen das – in moralischer Perspektive vorpolitische, in politischer Perspektive kontextuelle – Recht auf Rechtfertigung verstößt. Auf diese Weise geht das Recht auf Rechtfertigung institutionellen Einrichtungen voraus, es gewinnt aber nur an spezifischer Zugkraft, indem es sich gegen konkrete ungerechtfertigte Herrschaftsformen richtet und die Schaffung von Rechtfertigungsstrukturen einfordert, die notwendig sind, um willkürliche Herrschaft

15 Ausführlicher entwickle ich dieses Argument in Forst (2015, Kap. 10). Vgl. zudem Cohen/Sabel (2006).

zu unterbinden. Ein solches Recht auf Gerechtigkeit hat seinen Platz in politischen Beziehungen, aber das Recht auf solche Beziehungen als ein Recht auf Nicht-Beherrschung geht diesen Beziehungen voraus. Ob darüber hinaus die von der Gerechtigkeit geforderten politischen Beziehungen stark oder schwach sein sollten, hängt von der Art der zu überwindenden Willkür ab.

Ebenso ist die Behauptung Sangiovannis (2007, S. 20), dass wir gegenüber denjenigen MitbürgerInnen Verpflichtungen egalitärer Reziprozität haben, die uns die Grundvoraussetzungen und Garantien bieten, die notwendig sind, um einen Lebensplan zu entwickeln und umzusetzen, aber nicht gegenüber den Nichtstaatsangehörigen, die dies nicht tun, zu restriktiv. Sie berücksichtigt nicht ausreichend die vielen Möglichkeiten, in denen das Wohlergehen einer Gesellschaft (oder von Teilen einer Gesellschaft) dadurch gedeiht, dass die Gesellschaft von einem System ungleichen Tauschs und dominierter Märkte profitiert, das es anderen Gesellschaften wiederum unmöglich macht, ein Niveau der Kooperation und Produktivität zu erreichen, das Sangiovanni als Voraussetzung für das Bestehen eines Kontexts der Gerechtigkeit betrachtet. Darüber hinaus ist es zwar wahr, dass die globale Ordnung derzeit nicht über die finanziellen, rechtlichen oder administrativen Mittel verfügt, um die Güter und Dienstleistungen bereitzustellen und zu garantieren, die zur Aufrechterhaltung und Reproduktion eines stabilen Markts und Rechtssystems erforderlich sind (Sangiovanni 2007, S. 21), aber es gibt keinen Grund, dies nicht als Versagen zu betrachten, sondern als eine normativ relevante Tatsache, welche die Gerechtigkeitspflichten einschränkt. Solche Pflichten können nicht auf die bestehenden Einrichtungen des politischen Lebens beschränkt werden, sondern erfordern die Etablierung neuer institutioneller Arrangements.

Eine kritische Theorie der (Un-)Gerechtigkeit muss solche restriktiven, positivistischen Auffassungen vermeiden und Kontexte der Ungerechtigkeit lokalisieren, wo immer Formen der Beherrschung innerhalb einer normativen Ordnung existieren, sei es eine Ordnung des Staates oder des wirtschaftlichen Tausches. Wir brauchen eine differenzierte Sicht auf solche normativen Ordnungen, die eine undialektische Opposition zwischen dem Staat auf der einen Seite und einem System der freiwilligen internationalen Zusammenarbeit auf der anderen Seite, wie wir sie auch bei Rawls (2002) finden, vermeidet. Relationale Ansichten sollten sich weder lediglich auf positive Kooperationsbeziehungen noch auf Zwangsverhältnisse innerhalb eines Staates kaprizieren, sondern auch die negativen strukturellen Herrschaftsformen einbeziehen, die globale und nationale Realitäten charakterisieren.¹⁶ Was wir brauchen, ist eine *negative* Version des Relatio-

16 Eine Reihe anderer Ansätze betont auch die Bedeutung der bestehenden Macht- und Be-

nismus, die den Ausgangspunkt für eine Theorie der Grundstruktur der Rechtfertigung liefern kann, um Beherrschungsbeziehungen anzuprangern und zu überwinden.

6 Das Wesen der Ungerechtigkeit

Die Kritik positivistischer oder zwangszentrierter Formen des Relationismus, die keinen adäquaten Begriff von Beherrschung verwenden, bestätigt keineswegs die nicht-relationalen Auffassungen von Gerechtigkeit. Denn deren Gerechtigkeitsverständnis ist unvereinbar mit der Grammatik der Gerechtigkeit, wie sie aus dem Blickwinkel der Widerstandspraxis und im Hinblick auf die Ideen von Gerechtigkeit als Rechtfertigung und diskursiver Nicht-Beherrschung erscheint. Gemäß nicht-relationalen Ansichten sollten wir uns auf das Wohlergehen von Personen in einer kosmopolitischen Perspektive konzentrieren und spezifischere Kontexte der Kooperation oder Beherrschung außer Acht lassen. Diese Theorien gehen von einer normativen Theorie basaler globaler Ansprüche jedes Menschen aus, da, wie Caney (2005, S. 37) argumentiert, Personen überall auf der Welt geteilte Bedürfnisse, geteilte Fähigkeiten und geteilte Ziele haben. Solchen Überlegungen zufolge sind Personen weltweit als rechtmäßige EmpfängerInnen von Gütern – *rightful recipients of goods* (Caney 2005, S. 103) – einer bestimmten Art zu sehen. Auf dieser Grundlage argumentiert Caney (2005, S. 111, [Übers. RF]) auf nicht-relationale Weise, dass „es schwer nachzuvollziehen ist, warum wirtschaftliche Interaktion aus Sicht der Verteilungsgerechtigkeit irgendeine moralische Relevanz hat“. Caney kritisiert zwar zu Recht die Priorität, die einige relationale Darstellungen von Verteilungsgerechtigkeit den Mitgliedern eines Staates oder eines Kooperationsgefüges einräumen, aber seine dekontextualisierende Sichtweise dessen, was die Gerechtigkeit verlangt, ist dennoch in vielerlei Hinsicht problematisch.¹⁷

Erstens: Indem er die positive Relevanz bestimmter gesellschaftlicher Beziehungen leugnet, vernachlässigt Caney auch die negative Relevanz von Beherrschungsverhältnissen, beispielsweise wirtschaftlicher Ausbeutung und politischer Unterdrückung. So scheint das Opfer einer Naturkatastrophe dem Opfer von Ausbeutung ähnlich zu sein, sofern es beiden an den gleichen materiellen Mitteln

herrschaftsverhältnisse, beispielsweise Miller (2010), Ypi (2012), Nardin (2013) und Wenar (2015). Wenar folgt insbesondere der bahnbrechenden Arbeit von Pogge (2011). Vgl. dazu auch Nida-Rümelin (2016).

¹⁷ Für das Nachstehende vgl. meine Auseinandersetzung mit Caney: Caney (2014) und Forst (2014).

mangelt. Aber die infrage stehende Unterscheidung ist aus der Perspektive der Gerechtigkeit wichtig; und vor allem aus der Perspektive des Kampfes um Gerechtigkeit. Denn soziale Bewegungen, die diesen Kampf führen, protestieren nicht gegen natürliche oder kosmische Kräfte, die das „Glück“, hier oder dort geboren worden zu sein, mit diesen oder anderen Ressourcen und Talenten, willkürlich und ungleich verteilt haben, und sie fordern keine Entschädigung für „Unglück“. Vielmehr widersetzen sie sich der von Menschen verursachten Ungerechtigkeit, das heißt bestimmten Beherrschungsverhältnissen und -strukturen innerhalb ihrer Gesellschaft und/oder über diese hinaus. Für Protestierende und für die Grammatik der Gerechtigkeit im Allgemeinen spielen Relationen und Kontexte eine wesentliche Rolle. In komplexen Strukturen kann man zwar nicht ohne Weiteres konkrete Verantwortlichkeiten für die Verursachung und Reproduktion von Ungerechtigkeit feststellen (Young 2011), aber man kann die Entwicklung sozialer Asymmetrien rekonstruieren, kann eruieren, wie sie funktionieren und wer von ihnen in welcher Weise profitiert. Andernfalls wird das, was ein menschengemachter struktureller Beherrschungskontext ist, anonymisiert und naturalisiert als etwas, das einfach nur aus Zufall oder, in einer älteren Sprache, aus göttlicher Laune heraus geschehen ist. Vor allem die glücksegalitäre Auffassung von Ungerechtigkeit, die argumentiert, dass Ehrgeiz und Verdienst als Verteilungskriterien gelten, nicht aber pures Glück, widerspricht einer praktischen und emanzipatorischen Konzeption von Ungerechtigkeit, insofern sie Gerechtigkeitsansprüche als Entschädigungsansprüche für Pech rekonstruiert. Eine solche Sichtweise macht aus einer Erzählung der Ungerechtigkeit eine Erzählung des Schicksals, wenn auch eines Schicksals, das Entschädigungsansprüche begründet. Das Ergebnis ist ein verzerrtes Bild von Ungerechtigkeit. Der Kampf gegen die Ungerechtigkeit ist ein Kampf gegen konkrete Formen der Beherrschung, nicht ein Kampf gegen die Kräfte der Kontingenz. Ungerechtigkeit ist eine Sache, Schicksalsfügungen sind eine andere.

Zweitens: So verstandene, konsequenzialistische Auffassungen von Gerechtigkeit liefern nicht nur ein irreführendes Bild von Ungerechtigkeit, sondern auch eine eindimensionale Darstellung von Gerechtigkeitspflichten. So schwierig die Darstellung struktureller Verantwortung in einem postkolonialen Zeitalter auch ist (Lu 2017), so wichtig ist ein richtiges Verständnis der Geschichte und des gegenwärtigen Systems sozialer und transnationaler Formen wirtschaftlicher, rechtlicher oder kultureller Beherrschung, zum Beispiel in Bezug auf die Kategorien von „Rasse“ und Geschlecht. Andernfalls fehlt es dem politischen Handeln an Orientierung. Darüber hinaus könnten reichere Staaten in einer Dialektik der Moral den armen Ländern großzügige „Hilfe“ als Akt des Wohlwollens anbieten, während sie in Wirklichkeit diesen Ländern einen umfassenden Strukturwandel des asymmetrischen Weltwirtschaftssystems schuldig sind, aus dem sie unge-

rechte Vorteile ziehen. Wie Kant und nach ihm Pogge (2011) argumentiert haben, darf man die Pflichten der Gerechtigkeit nicht mit den Pflichten des Wohlwollens verwechseln.¹⁸

Das bedeutet nicht, dass es außerhalb von bestehenden Kontexten der relationalen (Un-)Gerechtigkeit keine allgemeinen Pflichten der moralischen Solidarität mit bedürftigen Menschen gibt, und es bedeutet auch nicht, dass die Pflichten der Gerechtigkeit immer Vorrang vor den Pflichten der Solidarität haben, besonders nicht in Zeiten großer Not, wenn dringende Hilfe benötigt wird. Die konzeptionelle Unterscheidung zwischen Pflichten der Gerechtigkeit und Pflichten des Wohlwollens räumt nicht dem einen oder dem anderen den Vorrang ein, sondern hilft uns, die Welt, in der wir leben, und die besonderen Gründe für moralisches und politisches Handeln zu verstehen. Man schuldet es den Opfern der Beherrschung, sie nicht als „schwache“ und bedauernswerte Menschen zu behandeln, die „Hilfe“ bräuchten.

Die hier vertretene Auffassung bestreitet auch nicht, dass es eine „natürliche Gerechtigkeitspflicht“ gegenüber den Opfern der Beherrschung an solchen Orten gibt, zu denen die eigene Gesellschaft – im Zeitalter der Globalisierung einer eher kontrafaktischen Annahme folgend – keine relevanten Beziehungen hat. Jeder Mensch hat ein Recht auf Rechtfertigung und darf nicht der Beherrschung unterworfen werden; jeder andere Mensch, der in der Lage ist zu helfen, hat eine natürliche Pflicht dazu – zusätzlich zu den konkreteren relationalen Pflichten derjenigen, die von einem System der Beherrschung profitieren oder es aufrechterhalten –, auch wenn in komplexen politischen Strukturen die Schlussfolgerung über die richtige Vorgehensweise nur äußerst schwer zu ziehen ist und jede Intervention strenge Kriterien der Rechtfertigbarkeit beachten muss. Auch wenn ich hier nicht darauf eingehen kann, unterstreicht diese natürliche Gerechtigkeitspflicht eine Art von Solidarität auf der Grundlage von Gerechtigkeit, während die oben erwähnte Solidarität mit notleidenden Menschen, auch wenn sie nicht Opfer von Beherrschung sind, ebenfalls auf der Achtung des Rechts auf Rechtfertigung beruht, aber in einem umfassenderen moralischen Sinn, denn niemand kann gute Gründe dafür haben, anderen Menschen in Not dringend benötigte und mögliche Hilfe zu verweigern. Das Recht auf Rechtfertigung begründet viele moralische Pflichten, nicht nur Gerechtigkeitspflichten, aber es ist wichtig, diese Pflichten zu differenzieren, denn sie alle reagieren auf moralische Übel unterschiedlicher Natur, und es ist nötig, auf die richtige Art und Weise zu reagieren.

18 Das ist das Problem von konsequenzialistischen Ansätzen wie dem von Singer (2002).

Drittens: Wir sollten diejenigen, die unter Ungerechtigkeiten leiden, als Personen betrachten, deren politische Handlungsfähigkeit verneint wird. Wenn wir sie hingegen in erster Linie als Subjekte betrachten, die bestimmte Güter erhalten sollen, wird dies nicht ausreichend berücksichtigt. Diejenigen, die unter wirtschaftlicher Ausbeutung leiden, leiden ebenso sehr unter politischer Ausgrenzung und Ohnmacht wie diejenigen, die politisch unterdrückt werden, denn der Schlüssel zur Verbesserung der wirtschaftlichen Produktions- und Verteilungsbedingungen liegt in der Möglichkeit, ein Wirtschaftssystem mit politischen Mitteln zu verändern. Die Frage der gesellschaftlichen und politischen Macht ist also die *erste* Frage der Gerechtigkeit, ob es sich nun um politische *oder* distributive Gerechtigkeit handelt. Es gibt keine Verteilungsmaschine, die nur umprogrammiert werden müsste; es gibt nur normative Ordnungen, die einer politischen Transformation bedürfen. Gerechtigkeit ist eine politische Konstruktion durch Verfahren und Praktiken der Rechtfertigung – eine Konstruktion durch diejenigen, die der betreffenden normativen Ordnung unterliegen. Theorien, die diesen konstruktiven Aspekt vernachlässigen und zu Schlussfolgerungen über die richtigen Muster der Güterverteilung springen, übersehen den wesentlich politischen Charakter der Gerechtigkeit. Der Kampf um effektive politische Handlungsfähigkeit und ausreichende Rechtfertigungsmacht innerhalb einer normativen Ordnung ist der erste und wichtigste Kampf für Gerechtigkeit. Das ist auch der richtige Weg, um Gerechtigkeitsansprüche zu kontextualisieren und nicht zu diktieren, was Menschen in nicht-westlichen Gesellschaften „wirklich“ wollen oder berechtigterweise beanspruchen können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine kritische Gerechtigkeitstheorie positivistische und verkürzte Formen des Relationismus sowie den nicht-kontextualisierenden Nicht-Relationismus vermeidet. Sie geht von bestehenden Herrschafts- beziehungsweise Beherrschungsstrukturen in verschiedenen normativen Ordnungen aus, vom Nationalen über das Internationale bis hin zum Globalen, und entwickelt so eine kritische Form des Relationismus, der auf einem allgemeinen moralischen Recht auf Rechtfertigung basiert. In konkreten gesellschaftlichen Kontexten übersetzt sich dieses moralische Recht in ein Recht, innerhalb der normativen Ordnungen, deren Teil man ist, eine gleichberechtigte Rechtfertigungsautorität zu sein. Es gibt also nur einen einzigen normativen *Grund* der Gerechtigkeit, aber eine Reihe von unterschiedlichen Kontexten der Gerechtigkeit, je nach Art der Unterwerfung.¹⁹

¹⁹ Das ist ein zentraler Unterschied zu Risse (2012). Risse unterscheidet verschiedene „Gründe“ der Gerechtigkeit, die distributive Relevanz haben, einige relationale, andere nicht-relationale. Ich denke, es gibt nur einen einzigen Grund der Gerechtigkeit, aber verschiedene Kontexte der Gerechtigkeit, die durch unterschiedliche Formen von Herrschaft und Beherrschung gekenn-

In diesem Abschnitt habe ich den Begriff der „Unterwerfung“ (*subjection*) hervorgehoben und nicht den des „Betroffenseins“ (*being affected*) durch bestimmte Normen und Strukturen. Für Kontexte der Gerechtigkeit ist Unterwerfung der richtige Begriff, während der Begriff des Betroffenseins zu weit gefasst ist (Fraser 2009, Kap. 4). Doch so, wie verschiedene Menschen von bestimmten normativen Strukturen auf unterschiedliche Weise betroffen sind, so werden auch Menschen auf unterschiedliche Weise bestimmten normativen Ordnungen unterworfen, zum Beispiel, wenn man den Grad der Unterwerfung unter einen Staat mit dem der Unterwerfung unter die Regeln des globalen Markts vergleicht. Was wir brauchen, ist eine differenzierte Sicht auf Unterwerfungsverhältnisse, gleichzeitig müssen wir uns aber der Tendenz widersetzen, strafferen, staatlichen normativen Ordnungen den Primat vor lockereren, transnationalen Ordnungen zu geben. Denn die Dominanz, die beispielsweise in einer neokolonialen internationalen Beziehung ausgeübt wird, kann so gravierend sein, dass deren Überwindung als eine Angelegenheit der Gerechtigkeit priorisiert werden sollte. Die Stärke der Pflichten der Gerechtigkeit hängt von der Art der zu überwindenden Beherrschung ab; je extremer sie ist, desto stärker sind die entsprechenden Gerechtigkeitspflichten. Wie ich im nächsten Abschnitt zeigen werde, wird uns eine kritische Analyse der Unterwerfungszusammenhänge auch über eine weitere überstrapazierte Unterscheidung hinausführen, nämlich die Alternative zwischen einer kosmopolitischen und einer internationalen normativen Ordnung – eine Theorie transnationaler Gerechtigkeit muss Aspekte beider miteinander verbinden.

7 Die Konstruktion transnationaler Gerechtigkeit

Eine kritische Analyse von Kontexten der Unterwerfung zeigt, wie eng verschiedene normative Ordnungen miteinander verflochten sind und wie sehr sich unterschiedliche Dimensionen der Macht überschneiden. Subnationale, nationale, regionale, internationale, supranationale und globale Kontexte von Herrschaft und Beherrschung überlappen ebenso wie wirtschaftliche, ethnische, geschlechtsspezifische, staatsbürgerliche, religiöse und andere Dimensionen der Beherrschung. Ich nenne dies die Tatsache der *multiplen Beherrschung*; als Beispiel denke man an all die Formen der Beherrschung, denen eine geringverdienende Frau niedrigen sozialen Rangs in einem armen Land mit autoritärer Herrschaft und geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung unterworfen ist. Auf die Frage

zeichnet sind. Ich habe diesen Begriff des Kontexts zum ersten Mal benutzt in Forst (2002); der Gebrauch unterscheidet sich allerdings von dem in Forst (1994).

der transnationalen Gerechtigkeit werden wir nur dann eine Antwort finden, wenn wir die Situation solcher Personen richtig anzugehen wissen.

Eine kritische Gerechtigkeitstheorie beginnt dabei nicht mit einem internationalistischen oder kosmopolitischen Gedankenexperiment, sondern mit einer realistischen Sichtweise, welche die relevanten Herrschafts- und/oder Beherrschungsstrukturen, deren Wechselbeziehungen und deren gegenseitige Verstärkung untersucht.²⁰ Das Ziel der Gerechtigkeit ist es, Beherrschungsverhältnisse zu überwinden, wo sie existieren, und zu diesem Zweck Rechtfertigungsstrukturen zu etablieren; in Kontexten gerechtfertigter Herrschaft und Regierung ist es ihr Ziel, zu verhindern, dass gerechtfertigte Herrschaftsstrukturen zu Beherrschungsverhältnissen verkommen, indem sie die Rechtfertigungsverhältnisse stärkt und ausgleicht.

Bei der Rekonstruktion dieser verschiedenen Kontexte als Herrschafts- und Beherrschungskontexte müssen wir einem Prinzip der Proportionalität folgen, demzufolge die erforderlichen Rechtfertigungsstrukturen stark genug sein müssen, um die Art von Willkür zu überwinden oder zu vermeiden, die existiert oder aufzutauchen droht. Dies muss mit dem Hauptgrundsatz der Gerechtigkeit als Rechtfertigung kombiniert werden, nämlich dass die Konstruktion von Gerechtigkeitsnormen eine gemeinsame, autonome Praxis der reziproken und allgemeinen Rechtfertigung sein muss. Es ist folglich die erste Aufgabe der Gerechtigkeit, eine Grundstruktur der Rechtfertigung zu etablieren, in welcher der „Zwang *zum* besseren Argument“ von den einer normativen Ordnung unterworfenen Personen erzeugt und ausgeübt werden kann, insbesondere von jenen, die von Marginalisierung bedroht sind. Ich nenne die Etablierung einer Grundstruktur der Rechtfertigung die Verwirklichung von „fundamentaler Gerechtigkeit“, auf deren Basis die Konstruktion der „vollständigen Gerechtigkeit“ durch diskursive, demokratische Praxis erreicht werden kann.

Eine solche Theorie kann ich an dieser Stelle nicht entfalten. Stattdessen möchte ich einige Argumentationslinien skizzieren, die sich auf die Konzeption *fundamentaler transnationaler Gerechtigkeit* beziehen.²¹ Diese zielt darauf ab, Strukturen der Partizipation und Rechtfertigung zu schaffen, welche zunächst die Aufgabe der Beteiligungserweiterung in verschiedenen Kontexten der Gerechtigkeit und der Kritik von asymmetrischen Herrschafts- und Austauschverhältnissen erfüllen können, was schließlich in der Rechtfertigung und Annahme verbindlicher nationaler, transnationaler und internationaler Normen kulminieren soll. Das

²⁰ Vgl. beispielsweise die komplexen Analysen in Avant/Finnemore/Sell (2010) und Hale/Held/Young (2013).

²¹ Vgl. für das Folgende Forst (2015, Kap. 10).

Leitprinzip ist die politische Autonomie und Gleichheit, sowohl innerhalb von Staaten als auch zwischen ihnen und darüber hinaus. Dies weist auf die drei Hauptdynamiken der Beherrschung hin, die es anzuprangern und zu überwinden gilt: Beherrschung innerhalb von Staaten, Beherrschung zwischen Staaten und Beherrschung über Staaten hinaus, wie etwa in einer globalen Wirtschaftsordnung, die durch eine ungerechtfertigte Verteilung von Chancen und Vorteilen gekennzeichnet ist und an der viele mächtige nichtstaatliche Akteure beteiligt sind.

Realistisch gesehen sind die wichtigsten Akteure in diesem Prozess demokratische Staaten, da diese die wichtigsten normativen Ordnungen darstellen, die in der Lage sind, demokratische Macht innerhalb und außerhalb ihrer Grenzen, in internationalen und supranationalen Kontexten, zu erzeugen (Ypi 2012; Culp 2014). Eine transnationale Grundstruktur der Rechtfertigung mit ausreichend kritischer Kraft, um gegen aktuelle Beherrschungsbeziehungen vorzugehen, wird nicht entstehen, wenn sie nicht von einer entsprechenden Anzahl demokratischer Staaten getragen wird. Aber im Bewusstsein der vielen Formen der Beherrschung, an denen Staaten nach innen und außen beteiligt sind, müssen reflexive Formen der Partizipation gefunden werden, die verhindern, dass Regierungen weiterhin Teile ihrer eigenen Bevölkerung, andere Staaten oder transnationale normative Ordnungen beherrschen. Prinzipien fundamentaler transnationaler Gerechtigkeit geben jeder politischen Gemeinschaft das Recht, sich gleichberechtigt an grenzüberschreitenden normativen Diskursen zu beteiligen; betroffene Parteien unterhalb der staatlichen Ebene haben gleichzeitig das Recht, die Teilnahme an solchen Diskursen zu fordern – wiederum sei erinnert an Debatten über Klassen-, Geschlechter- oder „Rassen“-Ungerechtigkeit. Das bedeutet, dass entsprechende Foren für Oppositionsparteien aus Staaten, aber auch für zivilgesellschaftliche Akteure, wie sie zum Beispiel im Weltsozialforum organisiert sind, geöffnet werden müssen (Zürn/Ecker-Ehrhardt 2013). Mit Staaten als den wichtigsten, aber nicht den einzigen politischen Handlungseinheiten für eine Politik der transnationalen Gerechtigkeit zu beginnen, bedeutet nicht, sich für die Erhaltung oder Stärkung des bestehenden, staatszentrierten internationalen Systems einzusetzen, sondern für die Überwindung dieses Systems durch die Generierung politischer Macht innerhalb, zwischen und jenseits politischer Gemeinschaften, die in globalen Politikformen die einzige Möglichkeit sehen, globale Ungerechtigkeit zu bekämpfen und zu bewältigen. Aber hier tut sich ein Paradox auf, insofern als die mächtigeren der Staaten ihre Position oft dazu nutzen, den Aufbau emanzipatorischer politischer Strukturen zu verhindern. Deshalb sind interne und transna-

tionale soziale Bewegungen unerlässlich, wenn es darum geht, die notwendige öffentliche Macht zu erzeugen, um den Strukturwandel anzustoßen.²²

Der Demokratie als Hauptpraxis der Gerechtigkeit kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Sie ist zunächst von der engen Alternative „Weltstaat oder Staatenwelt“ freizumachen. Am besten versteht man die Demokratie als normative Ordnung, in der die Herrschafts- und Normunterworfenen zugleich die Normautoritäten sein sollen; und zwar im aktiven Sinne innerhalb einer Praxis der Rechtfertigung. So wird die Frage nach den relevanten *demos* im Hinblick auf die bestehenden Herrschafts- bzw. Beherrschungsstrukturen nicht willkürlich beantwortet, und die erforderliche institutionelle Form hängt vom Grad der Unterwerfung ab. Diese Idee von „*demos* der Unterwerfung“ erweitert die Frage der demokratischen Herrschaft konzeptionell über die nationalen Grenzen hinaus, entsprechend den Herrschafts- oder Beherrschungsverhältnissen, in die ein Staat aktiv oder passiv eingebettet ist (Bohmann 2010). Generell gilt hier der Grundsatz politischer Proportionalität, nach dem Rechtfertigungsstrukturen hinreichend beteiligungsoffen und effektiv sein müssen, um auf eine gegebene Beherrschungssituation reagieren zu können. Dieses Prinzip entscheidet jedoch nicht abstrakt, welches Ordnungsmodell – vom föderalistischen Internationalismus bis zum globalen Supranationalismus – daraus folgt. Das ist angesichts der Situation zu entscheiden, die von einer unregelmäßigen Form der Beherrschung zu einer geregelten Form der Rechtfertigung überführt werden soll; manchmal kann dies nur durch supranationale Institutionen, manchmal durch internationale Verträge geschehen.²³ In Anbetracht der Weltwirtschaftsordnung erfordert die Proportionalität relativ starke supranationale Institutionen zur Regulierung von Produktion, Austausch und Verteilung. Es geht bei dieser Regelung nicht nur darum, wie es eine internationalistische neorepublikanische Theorie behaupten würde (Pettit 2015; Laborde/Ronzoni 2015), politische Selbstbestimmung innerhalb von Staaten zu schützen und zu ermöglichen, so wichtig das auch ist, sondern es geht vor allem darum, Verteilungsgerechtigkeit auf transnationaler Ebene mit politischen Mitteln zu etablieren, weil die Nationalstaaten die Fähigkeit dazu in einer umfassenden, systemtransformierenden Weise verloren haben.

Soweit demokratische Gerechtigkeit prozessual als Rechtfertigungspraxis verstanden wird, drückt sie das kollektive Bestreben aus, die Herrschaftsausübung durch Verhältnisse wirksamer Rechtfertigung und Autorisierung von Normen durch diejenigen Personen zu gestalten, die ihnen unterworfen sind.

²² Vgl. dazu die Analyse transnationaler Politisierung in Zürn (2016).

²³ Vgl. zum Beispiel die Vorschläge von Habermas (2004; 2011, S. 84 ff.).

Gerechtigkeit und Demokratie sind hauptsächlich rekuperativer und prozessualer Natur, da sie darauf abzielen, bestehende Herrschafts- oder Beherrschungsformen in Rechtfertigungsstrukturen zu transformieren. Habermas prägte einst das Bild der „Belagerung“ für die Ausübung kommunikativer, demokratischer Macht: Öffentliche Diskurse erzeugen rechtfertigende Gründe, die das politische System nicht ignorieren kann (Habermas 1992). Der Begriff der „Rechtfertigungsmacht“,²⁴ der diese Überlegung aufgreift, ist bezüglich der Frage, ob die Generierung und Ausübung kommunikativer Macht institutionalisiert ist oder nicht, nicht im Vorhinein festgelegt. Demokratische Gerechtigkeit ist als Praxis immer eine Frage der *Demokratisierung* – des Prozesses der Ausweitung und der Egalisierung von Rechtfertigungsmacht. Die Konstruktion von Gerechtigkeit muss aber letztlich in verbindlichen Rechtfertigungsinstitutionen realisiert werden, in denen die der Herrschaft Unterworfenen zu AutorInnen ihrer normativen Ordnungen werden – und der erste Kampf um Gerechtigkeit ist der Kampf um die Etablierung solcher Grundstrukturen der Rechtfertigung. Theoretisch agnostisch zu sein im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung transnationaler Gerechtigkeit, ist also nicht nur ein Standpunkt des soziologischen Realismus, sondern er folgt aus dem Verständnis des autonomen und konstruktiven Charakters der Politik diskursiver Nicht-Beherrschung.

Bibliographie

- Allen, Amy (2016): *The End of Progress. Decolonizing the Normative Foundations of Critical Theory*. New York: Columbia University Press.
- Avant, Deborah D./Finnemore, Martha/Sell, Susan K. (Hrsg.) (2010): *Who Governs the Globe?* Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Banai, Ayelet/Ronzoni, Miriam/Schemmel, Christian (Hrsg.) (2011): *Social Justice, Global Dynamics. Theoretical and Empirical Perspectives*. London: Routledge.
- Blake, Michael (2001): „Distributive Justice, State Coercion, and Autonomy“. In: *Philosophy & Public Affairs* 30. Nr. 3, S. 257 – 296.
- Bohman, James (2010): *Democracy Across Borders. From Dêmos to Dêmoi*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bohmann, Ulf/Sörensen, Paul (Hrsg.) (i. Ersch.): *Kritische Theorie der Politik*. Berlin: Suhrkamp.
- Brooks, Thomas (Hrsg.) (i. Ersch.): *The Oxford Handbook of Global Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Caney, Simon (2005): *Justice Beyond Borders. A Global Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.

²⁴ Vgl. mein Konzept „noumenaler Macht“ in Forst (2015, Kap. 2). Dazu die Diskussionen mit diversen KritikerInnen im *Journal of Political Power* und meine Replik Forst (2018).

- Caney, Simon (2014): „Justice and the Basic Right to Justification“. In: Rainer Forst (Hrsg.): *Justice, Democracy and the Right to Justification. Rainer Forst in Dialogue*. London: Bloomsbury, S. 147 – 166.
- Chakrabarty, Dipesh (2010): *Europa als Provinz. Perspektiven postkolonialer Geschichtsschreibung*. Frankfurt am Main: Campus.
- Cohen, Gerald A. (2011): *On the Currency of Egalitarian Justice, and Other Essays in Political Philosophy*. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, Joshua/Sabel, Charles (2006): „Extra Rempublicam Nulla Justitia?“. In: *Philosophy & Public Affairs* 34. Nr. 2, S. 147 – 175.
- Culp, Julian (2014): *Global Justice and Development*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Erman, Eva/Möller, Niklas (2018): *The Practical Turn in Political Theory*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Forst, Rainer (1994): *Kontexte der Gerechtigkeit. Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Forst, Rainer (2002): „Zu einer kritischen Theorie transnationaler Gerechtigkeit“. In: Reinold Schmücker/Ulrich Steinvorh (Hrsg.): *Gerechtigkeit und Politik. Philosophische Perspektiven*. Berlin: Akademie, S. 215 – 232.
- Forst, Rainer (2007): *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Forst, Rainer (2014): „Justifying Justification: Reply to My Critics“. In: Rainer Forst (Hrsg.): *Justice, Democracy and the Right to Justification. Rainer Forst in Dialogue*. London: Bloomsbury, S. 169 – 216.
- Forst, Rainer (2015): *Normativität und Macht. Zur Analyse sozialer Rechtfertigungsordnungen*. Berlin: Suhrkamp.
- Forst, Rainer (2016): „The Justification of Basic Rights: A Discourse-Theoretical Approach“. In: *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 43. Nr. 3, S. 7 – 28.
- Forst, Rainer (2018), „Noumenal Power Revisited: Reply to Critics“, in: *Journal of Political Power* 11. Nr. 3, S. 294 – 321.
- Forst, Rainer (i. Ersch.): „The Justification of Progress and the Progress of Justification“. In: Amy Allen/Eduardo Mendieta (Hrsg.): *Justification and Emancipation. The Critical Theory of Rainer Forst*. University Park: Penn State University Press.
- Fraser, Nancy (2009): *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press.
- Geuss, Raymond (2011): *Kritik der politischen Philosophie. Eine Streitschrift*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Habermas, Jürgen (1983): *Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1989): „Gegen einen positivistisch halbierten Rationalismus“. In: Theodor W. Adorno/Ralf Dahrendorf/Harald Pilot/Hans Albert/Jürgen Habermas/Karl R. Popper (Hrsg.): *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie*. Darmstadt: Luchterhand, S. 235 – 266.
- Habermas, Jürgen (1992): „Volkssouveränität als Verfahren“. In: Jürgen Habermas: *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 600 – 631.
- Habermas, Jürgen (2004): „Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?“. In: Jürgen Habermas: *Der gespaltene Westen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 113 – 193.

- Habermas, Jürgen (2011): *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- Hale, Thomas/Held, David/Young, Kevin (2013): *Gridlock. Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Laborde, Cécile/Ronzoni, Miriam (2015): „What is a Free State? Republican Internationalism and Globalisation“. In: *Political Studies* 64. Nr. 2, S. 279–296.
- Larmore, Charles (2013): „What is Political Philosophy?“. In: *Journal of Moral Philosophy* 10. Nr. 3, S. 276–306.
- Lu, Catherine (2017): *Justice and Reconciliation in World Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Marx, Karl (2017): „Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie. Einleitung“. In: Karl Marx/Friedrich Engels: *Marx-Engels-Werke*. Bd. 1. Bearbeitet von Rolf Hecker und Richard Sperl. Berlin: Dietz, S. 378–391.
- Miller, Richard W. (2010): *Globalizing Justice. The Ethics of Poverty and Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Moellendorf, Darrel (2002): *Cosmopolitan Justice*. Boulder: Westview.
- Nagel, Thomas (2005): „The Problem of Global Justice“. In: *Philosophy & Public Affairs* 33. Nr. 2, S. 113–147.
- Nardin, Terry (2013): „Realism and Right. Sketch for a Theory of Global Justice“. In: Cornelia Navari (Hrsg.): *Ethical Reasoning in International Affairs. Arguments from the Middle Ground*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 43–63.
- Nida-Rümelin, Julian (2016): *Humanistische Reflexionen*. Berlin: Suhrkamp.
- Nussbaum, Martha C. (2010): *Die Grenzen der Gerechtigkeit. Behinderung, Nationalität und Spezieszugehörigkeit*. Berlin: Suhrkamp.
- O'Neill, Onora (1989): *Constructions of Reason. Explorations of Kant's Practical Philosophy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pettit, Philip (2015): *Gerechte Freiheit. Ein moralischer Kompass für eine komplexe Welt*. Berlin: Suhrkamp.
- Pogge, Thomas (2011): *Weltarmut und Menschenrechte. Kosmopolitische Verantwortungen und Reformen*. Berlin: De Gruyter.
- Rawls, John (1975): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rawls, John (2002): *Das Recht der Völker*. Berlin: De Gruyter.
- Risse, Mathias (2012): *On Global Justice*. Princeton: Princeton University Press.
- Rossi, Enzo/Sleat, Matt (2014): „Realism in Normative Political Theory“. In: *Philosophy Compass* 9. Nr. 10, S. 689–701.
- Said, Edward W. (2014): *Orientalismus*. Frankfurt am Main: S. Fischer.
- Sangiovanni, Andrea (2007): „Global Justice, Reciprocity, and the State“. In: *Philosophy & Public Affairs* 35. Nr. 1, S. 3–39.
- Sangiovanni, Andrea (2008): „Justice and the Priority of Politics to Morality“. In: *The Journal of Political Philosophy* 16. Nr. 2, S. 137–164.
- Sangiovanni, Andrea (2016): „How Practices Matter“. In: *The Journal of Political Philosophy* 24. Nr. 1, S. 3–23.
- Sangiovanni, Andrea (2017): *Humanity without Dignity. Moral Equality, Respect, and Human Rights*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, Amartya (2010): *Die Idee der Gerechtigkeit*. München: C.H. Beck.
- Singer, Peter (2002): *One World. The Ethics of Globalization*. Melbourne: Text Publishing.

- Taylor, Charles (1999): „Conditions of an Unforced Consensus on Human Rights“. In: Joanne R. Bauer/Daniel A. Bell (Hrsg.): *The East Asian Challenge for Human Rights*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, S. 124–144.
- Wenar, Leif (2015): *Blood Oil. Tyrants, Violence, and the Rules That Run the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, Bernard (2006): *In the Beginning Was the Deed. Realism and Moralism in Political Argument*. Princeton: Princeton University Press.
- Wittgenstein, Ludwig (2006): *Philosophische Untersuchungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Young, Iris M. (2011): *Responsibility for Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Ypi, Lea (2012): *Global Justice and Avant-Garde Political Agency*. Oxford: Oxford University Press.
- Zürn, Michael (2016): „Four Models of a Global Order with Cosmopolitan Intent: An Empirical Assessment“. In: *The Journal of Political Philosophy* 24. Nr. 1, S. 88–119.
- Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.) (2013): *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*. Berlin: Suhrkamp.

Wolfgang Merkel und Michael Zürn

Kosmopolitismus, Kommunitarismus und die Demokratie

Die Globalisierung hat die Welt verändert. Wirtschaftliche, kommunikative, kulturelle und politische Beziehungsgeflechte, die über Grenzen hinweggehen, haben sich verdichtet und ein bisher noch nie da gewesenes Ausmaß angenommen. Die Globalisierung hat Gesellschaften, Konflikte, Institutionen, Organisationen, Verfahren, Ungleichheitslagen, Klassen, Diskurse und Rechtsverhältnisse verändert. Die treibenden Kräfte sind früher wie heute sowohl technologische Entwicklungen als auch das ökonomische Profitstreben. Gleichwohl haben auch politische Entscheidungen eine richtungsweisende Rolle gespielt. Die wichtigsten sind die ‚neoliberale Revolution‘ Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre ausgehend von Thatcher und Reagan, der Washington Consensus von 1989/90, der eine Art Kodifizierung der Globalisierung hervorgebracht hat, das Forcieren und Etablieren von internationalen Institutionen und der regionalen Integration in den 1990ern, die kapitalistische Öffnung ehemaliger sozialistischer Staaten und der ‚Dritte Weg‘, den die US-Demokraten und die meisten sozialdemokratischen Parteien in West- und Osteuropa um die Jahrtausendwende einschlugen.

In diesem Zusammenhang gilt es vor allem zwei Konsequenzen hervorzuheben, welche die Veränderungen der Verhältnisse sozioökonomischer Ungleichheit mit sich gebracht haben. Einerseits hat die sozioökonomische Ungleichheit innerhalb der meisten OECD-Staaten, insbesondere den USA und des UK, erneut zugenommen (Stiglitz 2012; Merkel 2014; Piketty 2014). Andererseits hat sich die globale Ungleichheit aufgrund einer wachsenden globalen Mittelklasse, die insbesondere aus China und anderen asiatischen Ländern stammt, verringert (Milanovic 2016). Diese Entwicklungen haben auch das globale Macht- und Kräftegleichgewicht verändert. Entscheidend dafür ist das anhaltend starke Wirtschaftswachstum der aufstrebenden Mächte wie China und Indien. Zudem kam es in den letzten Jahrzehnten zum Erstarken politischer Institutionen jenseits der Nationalstaaten, die eine Neuverteilung politischer Machtverhältnisse nach sich zogen (Zürn 2018).

Vor dem Hintergrund dieser Verschiebungen begreifen wir Globalisierung als eine soziale Revolution, die dasselbe Potenzial birgt, neue Konfliktlinien zu schaffen, wie die anderen sozialen Revolutionen der westlichen Welt in der Vergangenheit. Um die Genese und den Wandel der Konfliktlinien sowohl auf nationalstaatlicher als auch auf globaler Ebene genauer zu untersuchen, konzentrieren wir uns auf vier Fragen:

- Hat die Globalisierung eine neue Konfliktlinie hervorgebracht, welche die älteren, nationalstaatlichen Konfliktlinien verändert, insbesondere die Verteilungskonfliktlinie zwischen Rechts und Links?
- Können unsere empirischen Ergebnisse zu den grenzüberschreitenden Auseinandersetzungen in den Themenfeldern Handel, Migration, Menschenrechte, Umwelt und Übertragung von Kompetenzen auf internationale Organisationen sowie supranationale Regime als eine Konfliktlinie zwischen Kosmopolitismus und Kommunitarismus beschrieben werden?
- Können wir in fünf Ländern, die so unterschiedlich sind wie die USA, Deutschland, Polen, die Türkei und Mexiko, einheitliche Konfliktmuster erkennen?
- Welche Individuen und welche kollektiven Akteure sind an welchem Pol dieser Konfliktlinie einzuordnen? Inwieweit sind diese Positionierungen von materiellen Interessen, kulturellem Kapital und politischen Überzeugungen geprägt?

Nach einer Zusammenfassung der zentralen empirischen Ergebnisse, die wir weitgehend dem von uns (mit-)herausgegebenen Buch *The Struggle over Borders* (De Wilde et al. 2019) entlehnt haben, wenden wir uns vor allem den normativen Gesichtspunkten zu und fragen: Was bedeutet die Auseinandersetzung über Grenzen für die Qualität von Demokratien? Was für ein Verständnis von Demokratie verfolgen die Vertreter kosmopolitischer und kommunitaristischer Demokratieentwürfe? Was sind ihre Stärken und Schwächen aus einer demokratischen Perspektive?

1 Hat die Globalisierung eine neue Konfliktlinie hervorgebracht?

Harry Eckstein (1966) und insbesondere Seymour Martin Lipset und Stein Rokkan (1967) waren die Schlüsselfiguren, die den Begriff der Konfliktlinie (*cleavage*) für die Zwecke der Erforschung von sozialen Konfliktformationen und politischen Parteien in westeuropäischen Gesellschaften fruchtbar gemacht haben. Auf beeindruckende Weise beschreiben Lipset und Rokkan die historische Genese von vier Konfliktlinien in Westeuropa und wie diese in politischen Parteiensystemen Ausdruck fanden (vgl. auch Flora 2000). Gleichzeitig blieb aber die Definition des zugrundeliegenden Konzepts merkwürdig unspezifisch. Stefano Bartolini (2005, S. 16) kritisierte dies und rückte den Kausalzusammenhang zwischen sozialen Konflikten und politischer Ordnung in den Vordergrund. An diese Kritik an-

knüpfend konkretisierte Peter Mair (2006) den Begriff der Konfliktlinien zu einem analytischen, wissenschaftlichen Konzept, das drei Bestandteile aufweist (Mair 2006, S. 373):

- ein *strukturelles* Element, das sich in den durch die Position geprägten Interessen unterschiedlicher sozialer Gruppen und Individuen in verschiedenen Gesellschaften ausdrückt;
- ein *ideelles* Element, mit dem die Dimension der Überzeugungen und Werte in einem kohärenten politischen Narrativ ausformuliert werden;
- ein *organisatorisches* Element, womit auf Institutionen und Organisationen wie Parteien, Interessensgruppen und NGOs verwiesen wird, die durch Mobilisierung von politischer Zustimmung aus der Gesellschaft strategisch zur Verschärfung der Konfliktlinien beitragen.

Alle drei Dimensionen müssen thematisiert werden, um Aufschluss darüber zu erlangen, ob die Globalisierung bzw. ihre sozialen und politischen Gegenbewegungen eine neue Konfliktlinie entstehen ließen.

2 Das ideelle Element

Der Begriff Kosmopolitismus umreißt eine philosophische Werte- und Ideenwelt, die vor zwei Jahrzehnten nur wenigen außerhalb der akademischen Sphäre bekannt war. Inzwischen hat der Begriff längst die akademische Sphäre verlassen. Die neue Popularität des Begriffs ist selbst eine Folge der Globalisierung. Auf ihn wird zunehmend in der breiten, auch massenmedialen Öffentlichkeit rekurriert. Zudem dient er zur normativen Selbstbeschreibung, insofern sich Befürworter gerne aus moralischer Überzeugung, wenn nicht gar mit einem gewissen Stolz bis hin zur Hybris, als Kosmopoliten bezeichnen. Dabei halten sie Werte hoch wie die universellen Menschenrechte und die globale Verantwortung für Flüchtlinge oder für die Umwelt. Die moralischen und politischen Überzeugungen von Kosmopoliten lassen sich hauptsächlich auf drei Kernelemente verdichten, wie Thomas Pogge im Rahmen seiner Ausführungen darlegt: Individualismus, Universalismus und Verallgemeinerungsfähigkeit. Diese drei Werte bilden den Ausgangspunkt der kosmopolitischen Überzeugung, dass „Personen die ultimative Einheit der Sorge aller sind – nicht nur ihrer Landsleute, Glaubensgenossen oder dergleichen“ (Pogge 1992, S. 49). Selbst Theoretiker, die keine radikal universalistische Position einnehmen, sondern die Relevanz sozialer Kontexte betonen, argumentieren oft, dass der entscheidende soziale Kontext gegenwärtig der globale sei. Demnach hat die Globalisierung nationale Gesellschaften geöffnet und in einen globalen Kontext gestellt. Vor dem Hintergrund dieser ‚Schicksalsgemein-

schaft‘ (Held 1995) präsentiert sich der Kosmopolitismus als die adäquate normative Antwort.

Dabei umfasst der Kosmopolitismus eine ganze Reihe von normativen Theorien, die sich in vielen Punkten unterscheiden. In institutioneller Hinsicht liegen die zentralen Divergenzen in den Fragen, inwieweit globale Institutionen mit Zwangsbefugnissen ausgestattet werden sollten und inwiefern materielle Umverteilung ein Aspekt des kosmopolitischen Entwurfs darstellen sollte. Theoretiker wie Simon Caney (2005) und Thomas Pogge (2002) sehen eine kosmopolitische Umverteilung zugunsten der Ärmsten der Welt als moralische Pflicht an. Autoren wie Ottfried Höffe (1999) und wiederum Simon Caney (2007) unterstreichen die Notwendigkeit von internationalen Institutionen mit Zwangsvollstreckungskompetenzen, die idealerweise auf globaler Ebene eingerichtet werden sollten, während Charles Beitz (2009), Seyla Benhabib (2007), David Held (1995) und Daniele Archibugi (2008) Mehrebenen-Governancemodelle befürworten, die ein Gleichgewicht zwischen nationalstaatlichen und globalen Institutionen etablieren könnten. Einige Kosmopoliten sind im deontischen Sinne Universalisten (Pogge 2002; Nussbaum 2011), während andere kosmopolitisches Denken für die Konsequenz der Globalisierung halten. Letztere stellen die Externalitäten, also die über Grenzen hinwegwirkenden Effekte von Globalisierung und transnationalen Herrschaftsverhältnissen, die Gerechtigkeit als globalen Problemrahmen ausweisen, in den Mittelpunkt ihrer Argumentationen (Held 1995; Forst 2011; Risse 2012). Gerade diese Spielart kosmopolitischen Denkens gewinnt durch die Globalisierung an Einfluss und Relevanz. Sie ist zu der dominierenden normativen Haltung von Eliten und der gebildeten urbanen Mittelschicht westlicher Gesellschaften geworden.

Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass der Kosmopolitismus in griffigeren Varianten im öffentlichen Diskurs zirkuliert, als Denktradition eine Konjunktur erlebt und als politische Ideologie wirksam wird. Dabei konnte er erfolgreich ein kompaktes Narrativ entwickeln, das globale Gerechtigkeit, pluralistische Offenheit und zukunftsgerichtetes Denken zu einer Einheit verbindet. Mit unterschiedlicher Priorisierung und divergierender Intensität fordern Kosmopoliten in der politischen Arena die Öffnung von Grenzen, d. h. freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital, Rechten und Menschen. Dabei werden diese Forderungen nicht immer einheitlich von allen Kosmopoliten vertreten: Manche sind kritisch gegenüber dem Freihandel oder freiem Kapitalfluss, während sie gleichzeitig offene Grenzen für Flüchtlinge und Migranten fordern oder die Übertragung von nationalen Kompetenzen an internationale Organisationen und supranationale Regime als wünschenswert erachten. Aus kosmopolitischer Perspektive haben globale politische Ziele, wie etwa Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels, notwendigerweise Vorrang vor historisch gewachsenen na-

tionalstaatlichen Grenzen, die in normativer Hinsicht als kontingent erachtet werden. Das kosmopolitische Argument lautet dementsprechend, dass nationalstaatliche Kompetenzen und zwischenstaatliche Kooperationen weder funktional hinreichend noch normativ befriedigend sind, um den Herausforderungen der Globalisierung zu begegnen. Es ist daher notwendig, nationalstaatliche Hoheitsrechte auf supranationale Körperschaften zu übertragen (z. B. Held 2004). Die Europäische Union (EU) wird dabei oft als ein Modell für globales Regieren angesehen. Aus dieser Perspektive kommt dem Prinzip der Betroffenheit – jeder, der von einer Entscheidung betroffen ist, sollte auch an ihr beteiligt werden – eine höhere Geltung zu als dem Prinzip der Gemeinschaftsmitgliedschaft – jeder, der einer Gemeinschaft angehört, sollte bei den Kollektiventscheidungen der Gemeinschaft beteiligt werden. Während diese beiden Prinzipien in der Blütezeit der Nationalstaaten eine gewisse Konvergenz ausgebildet haben, entfaltet sich durch die Globalisierung eine Divergenz.

Bei Kommunitaristen ist der Hang zu kühnen theoretischen Entwürfen weniger stark ausgeprägt. Sie heben in erster Linie die konstitutive Rolle von Gemeinschaft und Identität für die Entwicklung von sozialen Gesinnungen und Haltungen hervor. Aus dieser Perspektive sind Verteilungsgerechtigkeit und Demokratie abhängig von sozialen Kontexten, die meist territorial begriffen werden.

Bisher haben die philosophischen Entwürfe des Kommunitarismus kein so erfolgreiches Narrativ mit politischer Relevanz entwickeln können wie die kosmopolitische Tradition. Ein Grund dafür liegt in der Vielfalt und mangelnden Kohärenz kommunitaristischen Denkens. Es gibt keinen Konsens darüber, wie das Konzept Gemeinschaft zu verstehen ist. Damit bleibt der theoretische Grundbegriff, auf den sich Kommunitaristen vorzugsweise beziehen, unbestimmt. Er wird unter anderem verstanden als lokale Gemeinschaft, Region oder Nationalstaat. Eine einheitliche These der kommunitaristischen Ausführungen ist jedoch die Annahme, dass diesen Gemeinschaften eine soziale und politische Identität zukommen soll, dass sie Solidarität und ein stabiles Gefühl der Zugehörigkeit ermöglichen, aber auch unterdrücken können sollen. Rechtspopulisten, welche die nationalistische Version eines Ideals der Gemeinschaftszugehörigkeit formulieren, vergessen dabei oft, dass es gerade der zentralistische Nationalstaat ist, der lokale oder regionale Gemeinschaften unterdrückt.

Kommunitarismus ist bei Weitem keine einheitliche philosophische Denkrichtung. Das Spektrum reicht von Michael Sandels (1982) kommunitaristischer Kritik an der Vorstellung eines atomistischen Individuums als ‚ungebundenem Selbst‘, über Michael Walzers (1983) divergente nicht-universalistische ‚Sphären der Gerechtigkeit‘, Benjamin Barbers (1984) Vorstellungen einer kommunalen Basisdemokratie, dem Ideal des moralischen Schutzes der Gemeinschaft vor dem Markt in Bellahs (1967) Beiträgen zur Zivilreligion bis hin zu Alasdair MacIntyres

(1988) ‚Patriotismus‘ und Loyalität gegenüber der Nation. Neben all diesen Divergenzen ist dem kommunitaristischen Denken die Vorstellung inhärent, dass moralisches Handeln ohne Loyalität gegenüber einer eindeutig festgelegten Gemeinschaft unmöglich ist; wobei Gemeinschaft eine Stadt, eine historisch gewachsene subnationale Region oder – nicht zuletzt – eine Nation sein kann. In diesem Zusammenhang unterscheiden sich kommunitaristische Positionen eklatant von kosmopolitischen. Grenzen werden als bedeutungsvoll und in gewissem Sinne auch als konstitutiv für Gerechtigkeitsvorstellungen angesehen. Ihnen wird eine gewisse normative Disposition zugeordnet. Gleichzeitig wird jede Form der Übertragung von Kompetenzen und Rechten auf supranationale Institutionen mit Skepsis betrachtet. Während in manchen Zusammenhängen die funktionale Notwendigkeit anerkannt wird, wird ansonsten kontinuierlich auf die negativen Effekte für die demokratische Selbstbestimmung auf niedrigerer Ebene verwiesen. Insofern stehen Kommunitaristen weit weniger hinter inter- und intranationalen Institutionen und regionalen Integrationsprozessen als Kosmopoliten. Die unterschiedlichen Varianten kommunitaristischen Denkens konnten jedoch kein überzeugendes gemeinsames Narrativ entwickeln, weshalb der Begriff außerhalb der akademischen Welt auch kaum Relevanz erlangte.

Kann diese Gegenüberstellung von Kosmopolitismus und Kommunitarismus fruchtbar gemacht werden, um gesellschaftliche Konflikte zu beschreiben? Unsere Ergebnisse stützen die These, dass sich eine neue Konfliktlinie zwischen kosmopolitischen und kommunitaristischen Positionen entwickelt hat (vgl. De Wilde et al. 2019). Dies ist für alle fünf untersuchten Länder (USA, Deutschland, Mexiko, Türkei, Polen) der Fall. Die mit der Konfliktlinie zusammenhängenden Debatten (bspw. über das Für und Wider von offenen Grenzen oder die Übertragung von Kompetenzen an Institutionen jenseits des Nationalstaats) strukturieren mittlerweile die politische Landschaft. Gleichzeitig kommt es zu einer wechselseitigen Beeinflussung zweier Konfliktlinien, also der neuen Konfliktlinie zwischen Kosmopoliten und Kommunitaristen einerseits und der alten Konfliktlinie zwischen Klassen andererseits. Bei Fragen der Handelspolitik ist es meist die alte Konfliktlinie zwischen linken und rechten Parteien, welche die Debatte strukturiert, während alle anderen Debatten unter dem Vorzeichen der neuen Konfliktlinie stehen. Die Art und Weise, wie viele Themen in diesem Spannungsfeld thematisiert werden, führt zu einer kosmopolitischen Koalition, die liberale Nationalisten und Kosmopoliten mit gemeinsamem Interesse an offenen Grenzen vereint, gegen ein kommunitaristisches Lager, das die Bedeutung von Grenzen betont.

In der politischen Praxis wird der Kommunitarismus oft von nationalistischen Tönen dominiert. Die Auseinandersetzungen über Fragen der Grenzöffnung oder -schließung führten zu einem einseitigen Zugriff auf die vielfältige philosophische Denkrichtung des Kommunitarismus. Die ‚Gemeinschaft‘ wird zumeist als Nation

verstanden, die auf einer exklusiven Definition der Staatsbürgerschaft aufbaut. Seit den späten 1970er Jahren identifizieren sich Rechtspopulisten zunehmend mit dem Nationalstaat, um sich einer weiteren supranationalen Integration entgegenzustellen. Nur wenige Jahre später setzte zudem eine nationalistische Rhetorik ein, in der ‚die Nation‘ als ethnisch und religiös homogenes Gebilde inszeniert wird. Während die Vorstellung einer sozialen, solidarischen Gemeinschaft, wie sie die schwedischen Sozialdemokraten Ende der 1930er Jahre entwickelten hatten (Per Albin Hanssons Vision eines ‚Volksheims‘), zunehmend abklang, setzten die aufstrebenden Rechtspopulisten einen Diskurs auf, der ‚Gemeinschaft‘ als ethnisch und kulturell homogenen Nationalstaat propagiert. Aus ihrer Perspektive muss sich der Staat vor einer supranationalen Unterwanderung ebenso wie vor Migration, dem Islam und der multikulturellen Auflösung der vermeintlich kulturell homogenen Nation schützen. Während das solidarische Verständnis einer politischen Gemeinschaft sozial inklusiv angelegt war, stellt die rechtspopulistische Variante auf ethnische Exklusivität ab. Es handelt sich somit um eine einseitige und nationalistische Interpretation des Kommunitarismus, die aber letztlich doch für die Verlierer der Globalisierung zu einem politisch attraktiven Narrativ werden konnte.

Selbstverständlich gibt es auch Vertreter, die versuchen, die philosophischen und politischen Unterschiede zwischen den kosmopolitischen und kommunitaristischen Polen zu überbrücken (vgl. z.B. Goodhart 2004; Walzer 2007, S. 53 ff., S. 96 ff.; Risse 2012). So kann man in der politischen Sphäre subtilere Stimmen vernehmen, die nicht gegen Einwanderung oder für nationalistische Grenzschließung per se argumentieren. Sie akzeptieren oder favorisieren sogar kontrollierte Einwanderung, um ein gewisses Maß an sozialem und kulturellem Zusammenhalt garantieren zu können, sofern es dem Sozialkapital (Putnam 2000) oder dem solidarischen Wohlfahrtsstaat (Scheffer 2011) förderlich ist. Jedoch verfügen diese eher nuancierten Argumentationsformen kaum über hinreichend ideologische Kraft, um im öffentlichen Diskurs gehört zu werden oder in Form von sozialen oder politischen Organisationen ein politisches Lager bilden zu können. Somit gibt es im Wesentlichen vier politische Lager, welche die Debatte dominieren: Kosmopoliten mit einem Fokus auf offene ökonomische Grenzen (auch Neoliberale oder liberale Nationalisten genannt); Kosmopoliten mit einem Schwerpunkt auf offene Grenzen für Migranten sowie der Forderung nach Kompetenzübertragung an Institutionen jenseits des Nationalstaats; Kommunitaristen mit der Forderung strenger Kontrolle der Grenzen zugunsten eines solidarischen Wohlfahrtsstaats (Volksheim); Rechtspopulisten mit der Priorität für geschlossene Grenzen und der Ablehnung jeglicher Versuche, Zuständigkeiten, Kompetenzen und Rechte an supranationale Regime zu übertragen.

3 Das strukturelle Element

Der Kosmopolitismus ist zu einem erfolgreichen und kohärenten Narrativ geworden, das fortschrittliche Werte, einen eleganten *lifestyle* und transnationale Wirtschaftsinteressen vereint. Es ist daher zu erwarten, dass die Kosmopoliten ein überdurchschnittliches Bildungsniveau und Einkommen sowie ein hohes Maß an kulturellem Kapital und Humankapital aufweisen. Sie sind kulturell offen und sowohl räumlich als auch beruflich mobil, letztendlich also die Gewinner der Globalisierung. Auf der anderen Seite gilt es idealtypisch zu erwarten, dass die Kommunitaristen die politischen Errungenschaften des Wohlfahrtsstaats der Nachkriegszeit verteidigen wollen und mit den entgegengesetzten Eigenschaften (der Kosmopoliten) zu beschreiben sind. Sie haben ein unterdurchschnittliches Bildungsniveau und Einkommen, ein eingeschränktes Kultur- und Humankapital und sind weniger mobil jenseits des Nationalstaats. Kommunitaristen neigen dazu, eher die Verlierer der Globalisierung zu sein und ein besonderes wirtschaftliches und kulturelles Interesse am National- wie Sozialstaat zu haben. Sie weisen eine starke Präferenz für eng kontrollierte nationalstaatliche Grenzen auf.

Es stellt sich die Frage, ob sich unsere theoretischen Hypothesen über die Merkmale von Kosmopoliten und Kommunitaristen bestätigen. Im Allgemeinen ist das der Fall. Im Detail zeigen sich aber komplexere Merkmalstrukturen. Die kosmopolitisch-kommunitaristische Trennlinie findet ihren Ausdruck vor allem in einem Eliten-Massen-Konflikt. Zugehörigkeit zu den Eliten wirkt sich unabhängig und signifikant positiv auf kosmopolitische Einstellungen in allen fünf Ländern aus. Zusätzlich zeigt die Analyse von öffentlichen Diskursen, dass eine kosmopolitische Koalition den politischen Diskurs dominiert. Die kosmopolitisch-kommunitaristische Konfliktlinie ist zu einem hohen Grad eine Trennlinie zwischen Eliten und erheblichen Teilen der breiten Öffentlichkeit. Während die Eliten überwiegend kosmopolitisch ausgerichtet sind, scheint die Öffentlichkeit eher gespalten zu sein. Dort gilt: je gebildeter umso eher kosmopolitisch.

Mit steigendem Bildungsniveau lassen sich eher kosmopolitische Einstellungen in der Öffentlichkeit beobachten. Neben dem Statusunterschied und über diesen hinaus scheint Bildung eine zusätzliche Ursache für die stark ausgeprägten kosmopolitischen Einstellungen unter den Eliten zu sein. Bildung fördert die Ausbildung von kulturellem Kapital und Humankapital, welche es ermöglichen, sich mit fremden Kulturen auseinanderzusetzen und die Ideale universeller Normen und kosmopolitischer Verpflichtungen anzuerkennen. Darüber hinaus entspricht die Öffnung der Grenzen für den Freihandel, für Kapital und Arbeit oft den wirtschaftlichen Interessen der besser Gebildeten bzw. der Eliten. Rationale

ökonomische Interessen korrespondieren und forcieren normative kosmopolitische Überzeugungen.

Widerstand gegenüber dem Kosmopolitismus ist in allen fünf Ländern zu erkennen. Die Themen variieren jedoch von Land zu Land. In den USA und in Deutschland wird von der Opposition primär der Themenschwerpunkt Migration in den Fokus gerückt, während in Polen v. a. die regionale Integration zur Debatte steht.¹ In Mexiko thematisiert die Opposition primär den Themenschwerpunkt Handel. In der türkischen Debatte treten kaum Globalisierungsgegner auf, lediglich leichte Kritik an der Migrationspolitik ist von den Gouverneuren der Republikanischen Volkspartei (CHP) zu vernehmen. Im Allgemeinen zeigt sich, dass ein bereits sehr hohes Niveau an supranationaler Integration und vergleichsweise offene Grenzen zu schwächer ausgeprägten Forderungen nach kosmopolitischer Veränderung führen.

Das erklärt auch, weshalb die Überzeugungen in der deutschen Bevölkerung oft nicht kosmopolitischer sind als in anderen Ländern. Gleichzeitig scheinen aber deutsche Eliten besonders kosmopolitisch zu sein. Dies lässt sich auf die spezifischen Interessen des Landes zurückführen, das mit seiner stark exportorientierten Wirtschaft zu den offensten Volkswirtschaften der Welt gehört. Es steht allerdings auch im Zusammenhang mit der deutschen Vergangenheit. Mit der Erfahrung des Nationalsozialismus wird im Modus moralischen Pflichtbewusstseins auf nationalistische Anschauungen verzichtet, was jedoch zuweilen zu der Überzeugung führt zu wissen, was gut für Deutschland und die Welt sei.

In Bezug auf die politischen Arenen jenseits des Nationalstaats ist erkennbar, dass globale Eliten grundsätzlich kosmopolitischer sind als europäische Eliten, die wiederum kosmopolitischer sind als nationale. Der Kosmopolitismus dominiert besonders die Verlautbarungen in der UN-Generalversammlung. Die im Europäischen Parlament (EP) vertretenen Positionen sind dagegen im Durchschnitt weniger weltoffen als die der UN-Generalversammlung, übertreffen aber immer noch die der nationalen Parlamente. Als umstrittenstes Thema dieser Versammlungen zeigen sich Handelsangelegenheiten. Handel und regionale Integration scheinen sowohl durch die politische Praxis der EU und UN geprägt zu werden als auch durch die Distanz zwischen diesen beiden Organen und der Öffentlichkeit.

Innerhalb der Europäischen Union sind die administrativen Eliten der Europäischen Kommission kosmopolitischer und forcieren die europäische Inte-

¹ In jüngster Zeit zeigen die Antimigrationspolitik der rechten PiS-Regierung und die erklärte Absicht, keine Migranten aus anderen EU-Mitgliedsstaaten aufzunehmen, dass Migration auch in Polen ein Thema geworden ist, das die Gesellschaft des Landes spaltet.

gration eher als die Mitglieder des Europäischen Parlaments. Dies steht im Zusammenhang mit der starken Autonomie der Europäischen Kommission, die sich vor allem in den unterentwickelten Verantwortungspflichten gegenüber den nationalen Regierungen und insbesondere den Bürgern gegenüber zeigt. Im Gegensatz dazu müssen sich die Abgeordneten des Europäischen Parlaments direkt vor den Wählern ihrer jeweiligen Länder verantworten. Anscheinend prägen nationale Interessen die Einstellungen und Entscheidungen der Parlamentarier viel stärker als die der supranationalen und technokratischen Eliten in der Kommission. Fast ein Fünftel der Parlamentarier des EPs kann dem Lager der Euroskeptiker zugeordnet werden, wenn man sie nicht gar als Gegner der europäischen Integration begreifen muss wie beispielsweise die parlamentarischen Gruppen „Europa der Freiheit und der direkten Demokratie“ und „Europa der Nationen und der Freiheit“. Diese anti-europäischen Positionierungen wirken sich auch auf das etwas niedrigere Niveau kosmopolitischer Einstellungen im EP aus.

4 Das organisatorische Element

Es besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sich die neuen gesellschaftlichen Konflikte in eine dauerhafte Konfliktlinie transformieren, wenn wirkungsmächtige Akteure ihre Anhänger mobilisieren oder ihre Interessen in Politik und Gesellschaft vertreten. Unter solche Akteure fallen Interessensgruppen, NGOs, politische Parteien, dissentierende Staaten in internationalen Kontexten und supranationale Organisationen bzw. deren Exekutivorgane.

Wir haben auch politische Forderungen in der medialen Öffentlichkeit untersucht und gefragt, inwieweit relevante politische und soziale Akteure – intendiert oder nicht intendiert – entlang der Konfliktlinien in den Politikfeldern Menschenrechte, Klimawandel, Migration und Handel mobilisiert haben. Dabei konnten wir zeigen, dass es in den Medien der untersuchten Länder eine starke kosmopolitische Akteurskoalition gibt, die für offene Grenzen in jedem Politikfeld eintritt. Strittig ist für sie lediglich die Frage nach der Aufteilung von Entscheidungskompetenzen auf nationale und supra- bzw. internationale Institutionen. Die informelle Koalition unterstützt im Allgemeinen eine regionale Integration. Sie befürwortet aber auch, dass die nationalstaatlichen Institutionen die finale Kontrolle über politische Entscheidungen behalten sollen. Zu den Hauptakteuren der ‚Koalition für offene Grenzen‘ gehören die meisten der etablierten Parteien, staatliche Vertreter in der Regierung, Verwaltung und Justiz sowie die wichtigsten Medien. Es gibt jedoch eine sichtbare Rechts-Links-Trennung innerhalb dieser Koalition. So lässt sich eine Gruppe an Freihandelsgegnern unter den linken

Parteien² und Organisationen identifizieren sowie eine Gruppierung von Migrationsgegnern unter den rechten Parteien, insbesondere in den USA, in Deutschland und Polen.

Da die meisten etablierten Parteien für offene Grenzen und eine moderate Verschiebung von politischen Kompetenzen eintreten, entsteht ein politischer Raum für die Gegner des kosmopolitischen Projekts. Mit Wahlergebnissen zwischen 5 und 30 Prozent nutzen rechtspopulistische Parteien in vielen westeuropäischen Ländern diesen politischen Raum. Die Dänische Volkspartei (DF), die FPÖ in Österreich, der Front National in Frankreich und Geert Wilders Partei für die Freiheit (PVV) sind prominente, aber keinesfalls die einzigen Beispiele. In der Schweiz ist die Schweizerische Volkspartei (SVP) Teil einer Regierungskoalition. In Teilen Osteuropas, insbesondere in Ungarn und Polen, sind illiberale Rechtspopulisten zu dominanten Regierungsparteien geworden. In Ungarn ist die rechtspopulistische Partei Fidesz mit Stimmanteilen knapp unter 50 Prozent zu einer neuen Volkspartei aufgestiegen. Diese rechtspopulistischen Parteien sind vor allem in kulturellen Fragen, wie etwa der Einwanderungspolitik oder in ihrer antiislamischen Anschauung, klar illiberal und verweigern gleichzeitig jeglichen Ausbau supranationaler Kompetenzen (Merkel/Scholl 2018, S. 34 ff.). Einhergehend mit dem Trend zu nationalem Protektionismus in Wirtschaftsfragen sind sie zumindest in Europa zu echten realpolitischen Kommunitaristen nationalistischen Façon geworden.

Volksparteien, die für offene Grenzen und einen moderaten Transfer von politischen Kompetenzen weg vom Nationalstaat stehen, lassen auch Raum für den Aufstieg genuin kosmopolitischer Parteien. In gewisser Weise haben die grünen Parteien diesen Raum besetzt, die deutschen Grünen zunehmend erfolgreich. Doch indem die Grünen nicht ausschließlich als Utopisten gelten wollen, entwickeln die pragmatischen Flügel ihrer Parteien eine Nähe zur Mitte des Parteiensystems. Mindestens ebenso wichtig sind allerdings internationale und regionale Institutionen sowie globale und transnationale Organisationen, die staatenübergreifend sektorale Interessen organisieren und Zuarbeit für internationale Organisationen leisten.

In Westeuropa prägt die kosmopolitisch-kommunitaristische Spannung auch die Programme, Inhalte, Mitglieder und Wählerschaften innerhalb der Parteien. Vor allem die Mitte-Rechts-Volksparteien (Christdemokraten) und die Mitte-Links-Volksparteien (Sozialdemokraten) müssen mit dieser Spannung umgehen. Die

² Es gibt einen gegenwärtigen Trend unter den europäischen rechtspopulistischen Parteien, wie es sich etwa in Frankreich, Österreich, Ungarn und Polen beobachten lässt (Spittler 2017). Die ältere ‚Gewinnerformel‘ (nationalistisch in kulturellen Angelegenheiten und neoliberal in Wirtschaftsfragen) wurde somit in eine kohärent kommunitaristische Position umgewandelt.

sozialdemokratischen Volksparteien scheinen stärker betroffen zu sein, weil ihre Programme traditionell sowohl kosmopolitische (internationalistische) als auch kommunitaristische Wurzeln (Volksheim)³ haben. Darüber hinaus weisen diese Parteien typischerweise eine disparate (*curvilinear*) Organisationsstruktur auf (May 1973, S. 135 ff.). Die Mitgliederbasis (sowie die Wählerschaft) sind oft in zwei Lager geteilt: kommunitaristische Arbeiter einerseits und eine kosmopolitisch gesinnte Mittelklasse andererseits; die mittlere Organisationsebene der Parteien besteht aus Funktionären, die größtenteils aus der neu entstandenen Mittelklasse hervorgingen und dezidiert kosmopolitische Gesinnungen aufweisen; schließlich hat die Parteiführung meist kosmopolitische Überzeugungen, nimmt aber aus wahlstrategischen Gründen mitunter auch kommunitaristische Positionen ein. Der Konflikt zwischen den Lagern, sowohl innerhalb der drei Organisationsebenen als auch zwischen ihnen, ist ungelöst und kann vermutlich auch nicht gelöst werden. Diese Art der ideologisch-organisationalen Lagerbildung muss als ein spezifischer Ausdruck der internen Spannung entlang der kommunitaristisch-kosmopolitischen Konfliktlinie verstanden werden. Insbesondere viele sozialdemokratische und linkssozialistische Parteien sind entlang dieser Konfliktlinie gespalten, insofern sich eine Differenz zwischen ihren Eliten auf Bundesebene einerseits und ihren lokalen Repräsentanten, Mitgliedern und Wählern andererseits entlang der Linie formatiert.

Die Mitte-Rechts-Volksparteien sind stärker in der Tradition des Nationalstaats verwurzelt und haben historisch ein eher kritisch-distanziertes Verhältnis zu multikulturellen Werten in der Gesellschaft, zu Minderheitenrechten und Immigration. In dem Maße, in dem sie zum Zentrum des Parteienspektrums tendieren, beginnen sie auch mit der Aneignung kosmopolitischer Anschauungen. Somit korrespondieren ihre strategischen Probleme mit denen der Sozialdemokraten. Christdemokraten befürworteten schon immer die europäische Integration und die Integration der Märkte. Aufgrund ihrer katholischen Soziallehre und der ordoliberalen Marktrahmung haben sie jedoch auch traditionell konservative Mitglieder unterer Schichten an sich binden können, die mit Formen von wirtschaftlichem und sozialem Protektionismus sympathisieren. Je mehr Christdemokraten markt- und immigrationsfreundliche Positionen einnehmen, d. h. für offene Grenzen stehen, desto mehr riskieren sie den Verlust von Stimmen des konservativen Lagers der unteren Schichten, wovon die rechtspopulistischen

³ ‚Folkshemmet‘ war das Leitprinzip der schwedischen Sozialdemokratie zwischen Ende der 1930er Jahre bis in die 1990er Jahre mit dem formulierten Ziel, eine kohärente und solidarische Gemeinschaft innerhalb klar definierter Grenzen zu schaffen. Während diese Idee in Schweden in Vergessenheit geraten ist, wurde sie von fast allen Parteien in Dänemark aufgegriffen und mit der Idee des geschlossenen Nationalstaats in Einklang gebracht.

Parteien profitieren, die zunehmend eine nationalistisch-kommunitaristische Position einnehmen. Angesichts dieser populistischen Wahlerfolge tendieren Volksparteien gegenwärtig zunehmend zu Positionen, die im Kontext der Migration Grenzsicherungen befürworten. Bisher haben wir keine systematischen empirischen Belege dafür, dass diese kulturelle Rechtsverschiebung der Volksparteien die Wähler wieder von rechtspopulistischen Parteien zurückholen kann.

Als Volksparteien die Parteiensysteme ihrer Länder dominierten, hatten sie tendenziell eher eine moderierende Funktion in Situationen mit politischen Konfliktlinien. Das ist darin begründet, dass eine Volkspartei es sich nicht leisten kann, die Anhängerschaft aus einer großen sozialen Schicht oder einem relevanten kulturellen Milieu zu verlieren, ohne ihr Ziel, eine Volkspartei zu sein, aufzugeben. Wenn jedoch die Folgebereitschaft der Wählerschaft dieser Parteien erodiert, was in vielen europäischen Ländern gegenwärtig zu beobachten ist, gewinnen kleinere Parteien an Bedeutung und sind besser in der Lage, sich entlang der kosmopolitisch-kommunitaristischen Konfliktlinie zu positionieren und entsprechend Wähler zu mobilisieren. Während die Etablierung kosmopolitischer und post-materialistischer Einstellungen und Werte zur Entstehung grüner Parteien beitrug, hat die darauf erfolgende nationalistisch-kommunitaristische Reaktion das Anwachsen rechtspopulistischer Parteien forciert. Während die grünen Parteien der liberalen Demokratie gegenüber loyal sind,⁴ ist das Verhältnis der Populisten zum demokratischen System höchst umstritten (vgl. Mouffe 2005, 2018; Mudde 2007, 2010; Mudde/Rovira Kaltwasser 2013; Müller 2016). Tatsächlich haben sich die Wahlsiege der Kommunitaristen in Form der Rechtspopulisten in Ländern wie Ungarn, Polen und den USA zu einer Herausforderung, mitunter auch einer Bedrohung, der Rechtsstaatlichkeit entwickelt.

Selbstverständlich zeigen Individuen nicht alle idealtypischen kosmopolitischen oder kommunitaristischen Einstellungsmerkmale auf einmal. Doch je mehr dies der Fall ist, desto klarer können sie einem der beiden Pole zugeordnet werden. Je mehr Individuen sich an einem dieser Pole positionieren, desto eher können politische und soziale Institutionen Folgebereitschaft erzeugen, indem sie gemäß der politisch-ideologischen Logik des entsprechenden Pols mobilisieren, wodurch sich die auf sozialstrukturelle Veränderungen zurückzuführenden Trends verstärken. Grüne und rechtspopulistische Parteien sind die eindeutigsten Beispiele für die Wählermobilisierung entlang der neuen Konfliktlinie. Dennoch können sowohl Organisationen als auch Einzelpersonen Elemente beider Pole

⁴ Es soll nicht geleugnet werden, dass die linken Flügel dieser kosmopolitischen Parteien manchmal antiliberalen Einstellungen und Verhaltensweisen zeigen, wenn sie versuchen, argwöhnisch die korrekte Begrifflichkeit in der Redefreiheit einzuschränken und andere ‚richtige‘ Ansichten über Geschlecht, Vielfalt, Einwanderung oder Islam durchzusetzen.

aufweisen. Jedoch verläuft der kommunitaristisch-kosmopolitische Konflikt sowohl mitten durch die Mitte-Links- als auch die Mitte-Rechts-Parteien. Ihre politische Zukunft wird in hohem Maße von ihrer jeweiligen Fähigkeit abhängen, ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen kommunitaristischen und kosmopolitischen Inhalten zu entwickeln.

5 Kosmopoliten, Kommunitaristen und Demokratie

Konflikte sind für die Demokratie nichts Neues. Im Gegensatz zu anderen politischen Regimearten besteht ein Vorzug der Demokratie darin, dass sie Konflikte anhand von zuvor festgelegten und legitimierten Verfahren friedlich lösen kann. Worin besteht dann die besondere Herausforderung für die Demokratie, die sich aus der neuen Spaltung ergibt? Zunächst werden wir uns den unterschiedlichen Demokratieverständnissen von Kosmopoliten und Kommunitaristen widmen. Bevor wir mögliche Auswirkungen des Konflikts und der neu entstandenen Parteien auf die Demokratie diskutieren, wollen wir die unterschiedlichen Demokratievorstellungen von Kosmopoliten und Kommunitaristen erläutern.

A Kosmopolitische Demokratie und ihre Kritiker

Kosmopoliten stehen für universelle Rechte und Solidarität mit Flüchtlingen. Aber haben sie auch das bessere Demokratiekonzept? Viele bezweifeln das. Obwohl Kosmopoliten akzeptieren, dass Demokratie nur als Mehrebenen-Governance konzipiert werden kann,⁵ scheinen sie sich theoretisch hauptsächlich mit Demokratie jenseits des Nationalstaats zu beschäftigen, während Demokratie im Nationalstaat nur als sekundäres Interesse wahrgenommen wird.⁶ Kernidee der kosmopolitischen Demokratie ist die Demokratisierung internationaler Institutionen (Held 1995; Zürn 1998) oder die, wie Daniele Archibugi es ausdrückt,

5 Archibugi (2004, S. 446) spricht von „fünf paradigmatischen Dimensionen der kosmopolitischen Demokratie – lokal, staatlich, zwischenstaatlich, regional und global“.

6 Wir können an dieser Stelle die umfängliche und anspruchsvolle Literatur zur kosmopolitischen Demokratie weder diskutieren noch zusammenfassen. Dennoch versuchen wir jene Aspekte zu klären, die für unsere Diskussion über Vorteile und Mängel kosmopolitischer und kommunitaristisch-populistischer Demokratiekonzepte relevant sind. Eine Übersicht über kosmopolitische Modelle einer globalen Ordnung findet sich bei Zürn (2015).

„Globalisierung der Demokratie und gleichzeitig Demokratisierung der Globalisierung“ (Archibugi 2004, S. 434). Von den ‚sieben Annahmen‘ der kosmopolitischen Demokratie betont Archibugi die folgenden drei als besonders wesentlich (Archibugi 2004, S. 439):

- Globale Demokratie ist nicht nur die Errungenschaft der Demokratie in jedem Staat.
- Die Globalisierung untergräbt die politische Autonomie der Staaten und unterminiert damit die Wirksamkeit staatlicher Demokratie.
- Die Betroffenen-Gemeinschaften (*stakeholder communities*) stimmen in einer relevanten und wachsenden Anzahl von Fragen nicht notwendigerweise mit den territorialen Grenzen von Staaten überein.

Kosmopoliten fordern die Übergabe nationaler Souveränitätsrechte an internationale Organisationen und supranationale Regime, wenn sie nicht gar die Vision einer demokratischen Weltregierung, eines Weltparlaments und einer globalen Zivilgesellschaft vertreten (vgl. Archibugi/Held 1995; Höffe 1999; Anheier 2001; Keane 2003; Caney 2005; Archibugi 2008). Sie plädieren für Kompetenztransfers an die UN und EU, für Freihandelsabkommen und den Internationalen Währungsfonds (IWF), für Weltklimakonferenzen und eine Fiskalunion in der Eurozone, für starke Menschenrechtsregime auf globaler Ebene und Institutionen, die globale Umverteilung möglich machen.

Das kosmopolitische Entstehen für starke politische Institutionen jenseits des Nationalstaats basiert auf zwei Argumentationslinien: einer funktionalen und einer prozeduralen. Nach der funktionalen Argumentationslinie ist die heutige Welt so eng vernetzt, dass die wachsende Zahl transnationaler Probleme nur noch auf den Ebenen ‚jenseits‘ des Nationalstaats gelöst werden kann. Der Nationalstaat muss sich damit arrangieren, in ein Mehrebenensystem eingebettet zu sein. Die Effektivität transnationalen Handelns wird somit zum Grund für gebündelte und delegierte Souveränität. Effektive Problemlösung und die Ergebnisse politischen Handelns sind natürlich ein Aspekt demokratischer Legitimität, da die Bürger sie erwarten, wollen und fordern. Nur wenn ein politisches System Probleme löst, kann es als ‚Demokratie für die Menschen‘ anerkannt werden.

Diese kosmopolitischen Demokratieerträge führen jedoch zu Verlusten bei der Qualität demokratischer Verfahren im Hinblick auf Partizipation, Deliberation und Transparenz, wenn der Entscheidungsprozess über den Nationalstaat hinausgeht. Während Verfahren integraler Bestandteil der Idee von Demokratie sind, werden sie in Konzepten, die prozedural argumentieren, meist nicht als Kernanliegen behandelt, wenn ihre Beschädigung nicht gar als Kollateralschaden angesehen wird, der im unaufhaltbaren Globalisierungs- und Supranationalisierungsprozess entsteht. Es ist nicht zu leugnen, dass die prozeduralen

Argumentationen auch gute Gründe für sich geltend machen können. Würde die Übertragung von nationalstaatlichen Souveränitätsrechten auf supranationale Regime oder internationale Organisationen tatsächlich zu einer erhöhten Problemlösungskapazität (z. B. Freihandel, wirtschaftlicher Wohlstand, Klimawandel, Menschenrechte, Frieden und Sicherheit) beitragen, die auf lediglich nationalstaatlicher Ebene nicht erreicht werden kann, müsste die Diskussion um normative Abwägungen (*trade-offs*) mit den folgenden Fragen beginnen: Besteht ein Verlust demokratischer Güter wie gleiche Teilhabe und Repräsentation, klare Verantwortlichkeit, Transparenz und Kontrolle der Entscheidungsträger? Wie gravierend sind diese ‚demokratischen Verluste‘? Wie groß sind die Effizienz- und Effektivitätsgewinne auf supranationaler Ebene? Und wie, sofern es überhaupt möglich ist, kann man potenzielle Abwägungen zwischen Output-Legitimität einerseits und Input- und Throughput-Legitimität andererseits rechtfertigen? Die Diskussion solcher Legitimitätsabwägungen ist in den Schriften der Kosmopoliten unterentwickelt.

Neben der funktionalen Perspektive haben kosmopolitisch eingestellte Philosophen und Demokratietheoretiker wie Charles Beitz (1990), Thomas Pogge (1992), Daniele Archibugi (2008) und David Held (2010) das demokratische Argument stets ins Zentrum ihrer Begründung gerückt, nämlich dass diejenigen, die von politischen Entscheidungen betroffen sind, auch daran beteiligt werden müssen. Dieses ‚Kongruenzargument‘, das auf das römische Privatrecht zurückgeht, wurde im Corpus Iuris Civilis verankert und im Völkerrecht durch den Verfassungstheoretiker Hans Kelsen (1925) bekannt gemacht. Sowohl Dahl (1989) als auch Habermas (1986) sehen das Recht der Betroffenen als das Kernstück der Demokratie an. Aus dieser Perspektive hat der Nationalstaat es ermöglicht, dass dieses Prinzip in das Prinzip der Mitgliedschaft in einer territorial bestimmten Gemeinschaft übersetzt wurde. Solange gesellschaftliche Transaktionen und Interaktionen innerhalb nationalstaatlicher Grenzen stattfanden (vgl. Deutsch 1961), stellte der Nationalstaat einen Rahmen dar, in dem das demokratische Prinzip verwirklicht bzw. institutionalisiert werden konnte. Diese Verbindung zwischen Nationalstaat und demokratischem Prinzip löst sich jedoch mit der Globalisierung auf. In dem Maße, in dem der ökonomische und soziale Handlungsraum heute zunehmend über nationalstaatliche Grenzen hinausgeht, müssen sowohl politische Interventionen als auch das demokratische Prinzip globalisiert werden. Denn viele Entscheidungen auf nationaler Ebene bringen enorme Externalitäten hervor und betreffen somit Menschen unabhängig davon, ob sie qua Mitgliedschaftsprinzip an den Verfahren beteiligt sein sollten oder nicht, so lautet das kosmopolitische Argument. Zumindest in den Problembereichen, in denen Transaktionen und deren Effekte vollständig globalisiert sind – Finanzmärkte und Klimawandel sind Paradebeispiele –, sollten transnationale oder

globale Institutionen die Entscheidungen treffen; ansonsten wird das Prinzip der Betroffenheit eklatant verletzt. Es ist jedoch nicht hinreichend, diese Entscheidungen in nicht transparenten und von Machtasymmetrien geprägten Verhandlungen zwischen Regierungschefs und staatlichen Repräsentanten hinter verschlossenen Türen zu treffen. Die internationalen Institutionen selbst müssen darüber hinaus demokratisiert werden.

Unabhängig von der Stärke des normativen Auftritts der kosmopolitischen Demokratietheorien stecken ihre Schwächen in der mangelnden Konkretisierung ihrer allgemeinen Prinzipien hin zu spezifischen Verfahren und Institutionen. Zwei Einwände sind besonders relevant: Erstens ist es zwar richtig, dass viele soziale, wirtschaftliche und politische Entscheidungen grenzüberschreitend wirken. Aber die Festlegung eines Schwellenwerts hinsichtlich des Ausmaßes der Externalitäten, das nötig ist, um normativ gerechtfertigt die Übertragung der Entscheidungsprozesse auf internationale Institutionen zu rechtfertigen, erscheint doch unmöglich oder zumindest höchst willkürlich (Schwellenwertfrage). Selbst wenn wir uns zweitens auf eine Anzahl von erforderlichen internationalen Institutionen einigen würden, erscheint es äußerst schwierig, angemessene demokratische Prozesse auf globaler Ebene zu organisieren (Machbarkeitsfrage).

Um mit der Schwellenwertfrage zu beginnen: Menschliches Handeln und politische Entscheidungen generieren fortwährend Externalitäten. Dies bedeutet, dass Entscheidungen von Individuen immer auch andere Individuen beeinflussen, wie auch die Entscheidungen von Kollektiven andere Kollektive berühren. Angesichts dieser Komplexität ist die Frage nur schwer zu beantworten, wer von welchen Entscheidungen betroffen ist in einer Welt, die von komplexen und dynamischen Kausalitätsverhältnissen bestimmt ist. Dies gilt vor allem dann, wenn ein hinreichendes Maß an Rationalität geltend gemacht werden muss, um eine gerechtfertigte Grundlage für politische Ordnungen darzustellen. Die Behauptung, die Mitglieder einer nationalen Gesellschaft seien alle automatisch auch diejenigen, die von deren Entscheidungen betroffen sind, ist heute noch weniger plausibel als vor ein paar Jahrzehnten. Denn eine praktikable Alternative ist kaum vorstellbar. Wenn zum Beispiel die USA beschließen, ihre Staatsschulden zu erhöhen, wird dies fast den gesamten Rest der Welt betreffen; wenn die Europäische Zentralbank (EZB) beschließt, die Zinssätze zu senken und die Konjunktur der europäischen Volkswirtschaften anzukurbeln, wird dies Auswirkungen auf die Geld- und Haushaltspolitik vieler anderer Staaten innerhalb und außerhalb der EU haben; wenn die chinesische Regierung beschließt, in Computertechnologie zu investieren, kann dies Auswirkungen auf Arbeitsplätze in Indien oder im Silicon Valley haben. Solche Externalitäten rechtfertigen jedoch nicht automatisch ein Mitentscheidungsrecht in der Wirtschaftspolitik der USA, der EU oder Chinas. Zwar lassen sich direkte Auswirkungen auf die Bereitstellung öffentlicher Güter –

der Anstieg der CO₂-Emissionen beeinflusst das Leben der Menschen auf den pazifischen Inseln – von indirekten Auswirkungen aufgrund der verbesserten und effizienteren Produktion privater Güter – z. B. einer technologischen Neuerung, die den Marktanteil eines etablierten Herstellers verringert – unterscheiden. Diese Unterscheidung, so argumentieren Kosmopoliten, macht deutlich, dass sich nur von direkten Effekten ein Recht auf Beteiligung an Entscheidungen ableiten lässt. Aber selbst mit dieser Unterscheidung bleibt es noch sehr schwierig, wenn nicht gar aussichtslos, Institutionen zu konzipieren, die es erlauben würden, alle externen Effekte in Bezug auf die Bereitstellung öffentlicher Güter demokratisch zu verarbeiten.

Das wirft die Frage auf, welche Institutionen auf legitime Weise entscheiden können, wer durch eine nationale Entscheidung ‚betroffen‘ und wer Teil einer grenzübergreifenden Betroffenen-Gemeinschaft ist. Wie kann also eine Institution eingerichtet werden, die solche Schwellenwerte autoritativ und legitim treffen kann? Aber selbst wenn darauf eine Antwort gefunden wird, ergeben sich Folgeprobleme in Bezug auf verfahrenstechnische Entscheidungsfragen. Sollten die anderen Länder das gleiche Stimmgewicht bei Entscheidungsfindungen haben wie das Land, das die Entscheidung in erster Instanz trifft? Welche Institutionen sollen entscheiden und nach welchen Verfahren? Sollten nur die Exekutiven mitentscheiden? Sollte das Parlament das Recht haben, die Exekutive zu kontrollieren? Wie muss die Entscheidungsteilhabe der Bevölkerung implementiert werden? Dies sind ungelöste normative und prozedurale Probleme, die zeigen, dass das ‚Kongruenzprinzip‘ bzw. das ‚Betroffenheitsprinzip‘ nicht ohne Weiteres in konkrete Verfahren für die internationale Politik umgesetzt werden kann (aber siehe jüngst Blatter 2018). Transnationale Demokratie, die alle Betroffenen beteiligen will, mag zwar normativ, d. h. im Prinzip überzeugend sein, aber solange die Verfahrensfragen ungelöst bleiben, läuft sie Gefahr, eine abstrakte Utopie zu bleiben, anstatt zu einem realistischen politischen Projekt zu werden.

Selbst wenn das Schwellenwertproblem gelöst werden sollte, bleibt das Machbarkeitsproblem bestehen. Nimmt man das Prinzip der Betroffenheit in seiner extremen Variante ernst, müsste man daraus folgern, dass dem Rest der Welt bei Entscheidungen der USA immer ein Mitspracherecht eingeräumt werden müsste, da deren Entscheidungen weitreichende Auswirkungen auf die Welt haben. Diese Forderung mag zwar normativ vertretbar sein, ist aber politisch bedeutungslos, da die einzige wirklich globale Macht, die USA, das Land ist, das die Übertragung von Souveränitätsrechten über nationalstaatliche Grenzen hinweg – zumindest gegenwärtig – am stärksten bekämpft. Ebenso sind andere Großmächte wie China oder Russland nicht bereit, ihre Souveränität einzuschränken. Die Kosmopoliten sind sich dieser Umsetzungsprobleme bewusst. Sie konzentrieren sich daher auf die Etablierung und Demokratisierung gemeinsamer in-

ternationaler Entscheidungen über Probleme globalen Ausmaßes, die durch die Bündelung von Souveränität angegangen werden könnten. Doch auch hier scheint ihr Vorhaben kaum durchführbar.

Man könnte *ceteris paribus* sagen, dass je mächtiger ein Land ist, es desto weniger seine Souveränitätsrechte an internationale oder supranationale Organisationen abgeben wollen wird, weil es auf diese Weise an Kontrolle verlieren würde. Auch internationale oder supranationale Kooperationen, die Formen der Machtteilung darstellen, erscheinen Großmächten aufgrund der wechselseitigen Kontrolle suspekt (Viola/Snidal/Zürn 2015). Während starke internationale Institutionen im Interesse kleinerer und mittlerer Länder sein können, scheint dies für Großmächte, zumindest aus deren machtpolitischer Wahrnehmung, viel weniger zuzutreffen. Doch eine kosmopolitische Demokratie ohne Engagement von Großmächten droht zu scheitern oder weitgehend irrelevant zu werden, unabhängig davon, ob Klimawandel, Finanzen, Frieden oder Sicherheit dort thematisiert werden.

Die supranationalen Erweiterungen der Demokratie bringen auch demokratische Defizite mit sich. Je größer und komplexer politische Räume sind, desto weniger können sie demokratisch regiert werden, wie Robert Dahl (1989, S. 213 ff.), der Doyen der Demokratieforschung, argumentiert. Dahl formuliert unmissverständlich: „Das internationale System wird unter jeder vernünftigen Schwelle von Demokratie liegen“ (Dahl 1999, S. 21). Demokratieförderliche Vorgänge wie die gleichberechtigte Teilhabe der Bürger, die Transparenz und Vorhersehbarkeit politischer Entscheidungen, die Kontrolle über die Legislativen oder die vertikale und horizontale Machtverschränkung können jenseits des Nationalstaats nur weit weniger überzeugend umgesetzt werden. Dahl ist vom Gegenteil der kosmopolitischen Vorstellung, nach der Demokratie jenseits des Nationalstaats immer noch Demokratie sein wird, überzeugt. Er argumentiert dezidiert gegen die kosmopolitische Vision:

So wie der Nationalstaat die Möglichkeiten der Einwohner einschränkte, über Angelegenheiten, die für sie von Bedeutung sind, durch ihre lokalen Regierungen Kontrolle auszuüben, so verringert die Ausbreitung transnationaler Aktivitäten und Entscheidungen auch die Möglichkeiten der Bürger eines Landes, die Kontrolle über Angelegenheiten, die für sie von entscheidender Bedeutung sind, durch ihre nationale Regierung zu beeinflussen (Dahl 1989, S. 319).

Der kommunitaristische Einwand gegen den Kosmopolitismus ist stark: Das Recht auf souveräne Selbstbestimmung kann in einem Nationalstaat mit Grenzen besser realisiert werden als in einer kosmopolitischen Welt ohne Grenzen.

Die kosmopolitische Antwort auf das Machbarkeitsproblem ist dreifacher Natur: Erstens wird entgegnet, dass die Argumente für eine Größenbegrenzung der Demokratie nicht empirisch zu beweisen sind. So hinterfragt Mathias Koenig-

Archibugi (2011, 2012), welche notwendigen Voraussetzungen es für die Demokratie gibt, und kommt zu dem Ergebnis, dass es neben der Existenz von formellen Politikstrukturen keine notwendigen Voraussetzungen im strengen Sinn des Begriffs gibt. Er lehnt somit alle Thesen über die Unmöglichkeit einer globalen Demokratie ab und hält dagegen, dass politische Gemeinschaften konstruiert sind und sich über die Zeit verändern. Ferner hat sich die Idee der nationalen Zugehörigkeit selbst erst im 18. und 19. Jahrhundert entwickelt. Ein Kommunitarist würde dennoch entgegnen, dass Gemeinschaften zwar konstruiert oder imaginiert sein können, aber ohne eine erfolgreiche Konstruktion oder Imagination kann es keine Gemeinschaft geben; und ohne eine realisierte Gemeinschaft werden ihre Mitglieder auch nicht die an sie gerichteten Entscheidungen befolgen.

Ein zweites kosmopolitisches Argument fragt, ob die Machbarkeit nicht im Laufe der Zeit zunimmt, wenn die aktuellen Trends der kommunikativen und wirtschaftlichen Transnationalisierung anhalten. Entwickeln sich daraus nicht unterstützende Tendenzen oder entgegenkommende Entwicklungen (Zürn 2015)? Demnach entsprechen weder die individuellen Einstellungen noch die politische Mobilisierung oder die reale Verteilung politischer Macht dem Modell der nationalstaatlichen Demokratie. Bürger aus der ganzen Welt sehen internationale Institutionen für globale Fragen in der Verantwortung; es gibt ein zunehmendes Maß an Mobilisierung zugunsten der internationalen Institutionen; zudem lässt sich das Ausmaß politischer Macht der internationalen Institutionen schon jetzt nicht mehr mit dem klassischen Modell der nationalen Demokratie vereinbaren. Mit Blick auf die kosmopolitische Narration lässt sich festhalten, dass es bereits der Status quo ist, der sich als nicht kompatibel mit der Vorstellung eines segmentierten Systems demokratischer Nationalstaatlichkeit erweist. Obwohl nicht infrage stehe, dass viele empirische Voraussetzungen für eine globale Demokratie noch unerfüllt sind, argumentieren Kosmopoliten, dass die zentralen Entwicklungen in diesem Zusammenhang sich gegenwärtig eher vom Modell demokratischer Nationalstaatlichkeit wegbewegen.

Drittens verweisen Kosmopoliten darauf, dass nicht alle Staaten demokratisch sind. Es gibt berechtigte Gründe, das Recht auf territoriale Selbstbestimmung zumindest in jenen Fällen zu beschneiden, in denen ein diktatorischer Herrscher gegen fundamentale Menschenrechte ‚seines Volkes‘ verstößt und anstelle des *protector populi* zum *hostis populi* wird. Aus dieser Perspektive seien die internationalen Institutionen unabdingbar, um demokratische Verfahren auf nationaler Ebene zu unterstützen.

Ungeachtet dieser Debatte neigen Kosmopoliten dazu, die Spannung zwischen dem Argument zugunsten globaler politischer Maßnahmen und den sozialen Voraussetzungen von Mehrheitsentscheidungen auszublenden. Sie beto-

nen die liberalen Elemente demokratischer Selbstbestimmung, insbesondere die Notwendigkeit des Schutzes individueller Rechte, der Rechtsstaatlichkeit, der Macht des besseren Arguments usw. Anscheinend vergessen sie dabei aber manchmal, dass Mehrheitsentscheidungen den Kern demokratischer Prozesse ausmachen und ohne Mehrheitsentscheidungen Minderheitenrechte keinen Sinn ergeben. Sie übersehen in Teilen auch, dass in internationalen Institutionen oftmals die Exekutive einen Vorrang vor der Legislative genießt und somit das Prinzip der Gewaltengliederung unterlaufen wird (vgl. Zürn 2000). Damit scheinen Kosmopoliten einem Demokratieverständnis anzuhängen, nach dem die Rolle von Wahlen, Parteien und Parlamenten abgewertet und die Stellung von Exekutiven und Institutionen, die nicht direkt von Mehrheitsentscheidungen abhängig sind, hervorgehoben wird. Dieses implizite Demokratieverständnis bestätigt die tendenziell elitäre Voreingenommenheit von Kosmopoliten.

Abgesehen von solchen Einwänden scheint für einige Kosmopoliten das Argument der funktionalen Notwendigkeit von Mehrebenen-Entscheidungsprozessen die prozeduralen Bedenken zu überwiegen.

Der Beleg für die Behauptung, dass die Entscheidungen der UN, G7, G20, EU oder des IWF besonders effizient oder effektiv seien, steht indessen noch aus. Damit ist nicht gesagt, dass diese Institutionen überhaupt nicht effektiv sind. Die Koordination zwischen IWF, anderen internationalen Organisationen und finanzstarken Nationalstaaten während der Finanzkrise 2007 und den Folgejahren trug zur Eindämmung der negativen Effekte der Krise bei. Die Internationalisierung des globalen Finanzraums stellte einen entscheidenden Gegensatz zur Weltwirtschaftskrise 1929 dar. Dieses Beispiel von effektiver Krisensteuerung lässt sich jedoch nicht einfach auf andere politische Bereiche übertragen. Denn viele internationale Institutionen bringen keine strengen Regulierungen hervor. Zudem setzen Mitgliedsstaaten entsprechende Regeln auch nicht immer um. Ein aktuelles Beispiel ist die Weigerung mehrerer Mitgliedsstaaten der EU, der gemeinsamen Entscheidung, Flüchtlinge auf die EU-Länder zu verteilen, nachzukommen. Die Weigerung wird dabei oft von der Mehrheit der Bevölkerung der entsprechenden Mitgliedsstaaten gestützt. Derartige Situationen müssen als eindeutige Warnsignale verstanden werden, die die Risiken des Regierens jenseits der Nationalstaaten und die Risiken des Überstrapazierens regionaler Integration vor Augen führen. Die schlimmste Konstellation wären überbeanspruchte regionale oder supranationale Regime, die mit undemokratischen Verfahren und wenig Effizienz und Effektivität operieren. Kosmopoliten müssen sich bewusst machen, dass sich nicht alle Länder und Themenfelder gleichermaßen demokratisch und effektiv jenseits des Nationalstaats regieren lassen. Was für die Klimapolitik der Fall sein kann, muss nicht für die Migrations- oder Sozialpolitik gelten. Was bei einer homogenen Ländergruppe noch funktionieren mochte, wie etwa der

ehemaligen EU-15, muss noch lange nicht für die heterogene Union der 28 Mitgliedsstaaten oder den losen Club mächtiger Staaten, wie die G20, mit unterschiedlichen politischen Regimen und divergierenden Interessen gelten.⁷

Dennoch kann man dem kosmopolitischen Argument zustimmen, dass die Autonomie einzelner Staaten hinsichtlich der Möglichkeiten, kritische politische Entscheidungen zu fällen, abnimmt, auch wenn das in erster Linie eher für kleinere Länder gilt als für größere. Trumps unilaterale ‚America First‘-Politik zeigt jedoch, dass es kein teleologisches Prinzip weg vom Nationalstaat gibt. Allzu oft interpretieren die Kosmopoliten jedoch die Internationalisierung von Politik-inhalten und -prozeduren der letzten drei Jahrzehnte als unumstößliches Gesetz und als Möglichkeit, die engen Grenzen politischer Wirklichkeit und Gesinnungen gleichermaßen zu überwinden. Sie vergessen dabei bisweilen zu reflektieren, welche Elemente der nationalstaatlichen Demokratie um der Demokratie willen gerettet werden können und sollen. Ihr Fokus richtet sich primär auf globale Gerechtigkeit und globale Demokratie und weniger auf die Möglichkeiten nationalstaatlicher Demokratie. Das verbindet sich häufig mit einem Mangel an Aufmerksamkeit für die Interessen und Ängste der weniger gebildeten Unterklassen der Nationalstaaten des Westens, die Angst vor einem Regierungssystem ohne Grenzen haben, weil sie die Sicherheit des nationalen Wohlfahrtsstaats verlieren würden. Insofern tragen kosmopolitische Theoretiker zur Verstärkung der Eliten-Massen-Kluft zwischen Kosmopoliten und Kommunitaristen bei.

B Kommunitaristische Demokratie und ihre Kritiker

Die meisten Versionen kommunitaristischer Theorie folgen den normativ noblen Entwürfen, die sich auf eine aktive Gemeinschaft, eine starke partizipative Demokratie und einen pluralistischen Republikanismus stützen (vgl. unter anderem Honneth 1993; Etzioni 1998; Haus 2003). Kommunitaristen verstehen Freiheit, Selbstregierung, staatsbürgerliche Tugenden und eine partizipationsorientierte institutionelle Infrastruktur als untrennbar vereint in einer politischen Gemeinschaft. Sie begreifen Freiheit als das Ergebnis politischer Kommunikation und Partizipation. Ihr Demokratiebegriff zielt weniger auf individuelle Rechte als auf aktive Bürgerschaft und kollektive Selbstregierung in einer klar begrenzten und definierten politischen Gemeinschaft. Nach ihrer Überzeugung kann eine starke

⁷ Aber selbst die EU aus 28 (27) Mitgliedsstaaten scheint die Grenzen einer tief greifenden und umfangreichen Integration erreicht zu haben, worin das Risiko einer Überbeanspruchung eines supranationalen Regimes besteht.

Demokratie nicht in großen, heterogenen und territorial offenen Räumen realisiert werden, sondern sie ist vielmehr mit den konkreten sozialen Lebenswelten der Menschen innerhalb einer Gemeinschaft verbunden, die beispielsweise für die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen von Seiten der Minderheiten notwendig ist.

Es ist jedoch weniger das aristotelische Erbe, das im rechtspopulistischen Denken zum Tragen kommt.⁸ Vielmehr ist es nicht selten die Vorstellung, dass jenseits kleinerer kommunaler politischer Gemeinschaften besonders die Nation und der Nationalstaat die Regeln des politischen Spiels definieren können und sollen. Trumps ‚America First‘ ist Ausdruck dieses neu aufgekommenen Nationalismus. Er kann als nationalistischer Abkömmling der kommunitaristischen Philosophie angesehen werden. Während die Kosmopoliten das Dogma der nationalen Souveränität überwinden wollen, wollen nationalistische Kommunitaristen es schützen bzw. wiederherstellen. Das ist das Programm der Rechtspopulisten. Sie haben ihre (relativen) Wahlerfolge wegen ihres Kampfes gegen die europäische Integration, gegen die Globalisierung, gegen den Multikulturalismus und gegen die Migration, insbesondere aus muslimischen Ländern, errungen. Sie behaupten, dass sich nur eine homogenere Gesellschaft mit ausreichendem zwischenmenschlichen Vertrauen und nationaler Identität zu einer solidarischen Gemeinschaft entwickeln kann. Die grundlegende Idee ähnelt in gewisser Weise dem, was die schwedischen und anderen skandinavischen Sozialdemokraten in der Mitte des 20. Jahrhunderts ‚Folkshemmet‘ (Volksheim) genannt haben.⁹ Es besteht jedoch ein essenzieller Unterschied zwischen diesen beiden Konzeptionen einer politischen und sozialen Gemeinschaft. Während sich die sozialdemokratischen Kommunitaristen für eine umfassende Inklusion aller Individuen und sozialen Klassen in die Solidargemeinschaft eingesetzt haben, fordern nationalistische Kommunitaristen, wie eben ihr wenig legitimer Spross, die Rechtspopulisten, die Ausgrenzung ‚fremder‘ ethnischer und religiöser Gruppen, um eine einheitliche nationale Gemeinschaft zu erhalten. Sie träumen von nationaler Solidarität auf der Basis eines ethnisch-kulturell möglichst homogenen Volkes, indem sie die Immigration einschränken und anstelle der Multikulturalität eine nationale Leitkultur setzen wollen. Sie beanspruchen, den ‚wahren‘ und

⁸ Wie bei den Kosmopoliten diskutieren wir hier nicht die Vielfalt der demokratischen Konzepte in der facettenreichen Welt der kommunitaristischen Theoriebildung; wir konzentrieren uns hauptsächlich auf die nationalistische Variante des Kommunitarismus, die in den letzten Jahrzehnten in Europa und in den USA besonders relevant geworden ist.

⁹ Das Konzept ‚Folkshemmet‘ wurde zuerst von Premierminister Per Albin Hansson im Jahr 1928 verwendet und steht symbolisch für die lange Periode sozialdemokratischer Regierung von 1932 bis 1976.

‚einheitlichen‘ Willen der ‚einfachen Menschen‘ gegenüber den ‚korrupten Eliten‘ zu vertreten.

Auf diese Weise stehen sich zwei gegensätzliche Auffassungen von Demokratie gegenüber. Um es ein wenig zu vereinfachen, kann man die Demokratie als ausgewogenes Zusammenspiel zweier Grundgedanken verstehen: einerseits die Souveränität des Demos und andererseits die Einschränkung dieser Volkssouveränität durch den Rechtsstaat mit seinem Grundrechtsschutz für Individuen oder Gruppen. Es ist vor allem der zweite Aspekt, der die westlichen Demokratien in den letzten Jahrzehnten in tolerante Gesellschaften verwandelt hat, die die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Rechte der Minderheiten ernst nehmen und so zu einer Demokratisierung der Demokratie beigetragen haben. Genau dieses liberale Element der Demokratie wird von rechtspopulistischen Kommunitaristen nur teilweise akzeptiert. Rechtspopulisten erkennen der Souveränität des Volkes eine höhere Legitimität zu als dem Schutz von Minderheiten durch Rechtsstaatlichkeit. Für sie heißt das: Im Zweifelsfall sticht die Mehrheitsentscheidung die Minderheiten- und individuellen Grundrechte.

Es ist allerdings nicht per se undemokratisch, wenn eine Mehrheit für weniger offene Grenzen, für mehr nationale Souveränität und für weniger Minderheitenrechte votiert. Sobald jedoch eine solche Mehrheit instrumentalisiert wird, um verfassungsmäßige Kontrollen und individuelle Rechte, die den demokratischen Prozess schützen, zu beseitigen, wird die Macht dieser Mehrheit illiberal. Der Wahlsieg einer rechtspopulistischen Partei, die die Grenzen für Menschen und Güter schließen und die Kompetenzen von internationalen Institutionen zurückgewinnen will, mag kosmopolitischen Überzeugungen widersprechen, kann aber nicht als undemokratisches Ergebnis einer demokratischen Wahl zurückgewiesen werden. In dem Moment jedoch, in dem die Gewinner das empfindliche Gleichgewicht zwischen den beiden demokratischen Dimensionen verwerfen, wie zum Beispiel in Ländern wie Ungarn, der Türkei oder Polen, droht der Antiliberalismus auch antidemokratisch zu werden.

In den meisten Fällen ist diese radikale Befürwortung von Mehrheitsentscheidungen nicht nur illiberal, sondern auch antipluralistisch. Sie hebt nicht nur die Mehrheitsentscheidungen über Minderheiten- und individuelle Grundrechte; sie denunziert auch etablierte Verfahren zur Feststellung des Willens der Mehrheit. Alle, die der ‚schweigenden Mehrheit‘ kritisch gegenüberstehen, werden als Mitglieder einer entfremdeten und selbstsüchtigen Elite verurteilt, der zudem vorgeworfen wird, die Medien und die öffentliche Meinung zu kontrollieren. Etablierte Verfahren zur Deliberation und Konsensarbeit würden von den ‚korrupten Eliten‘ als Mittel der politischen Bevormundung eingesetzt. Das Gegenmittel soll die Weisheit der Anführer neuer Parteien und Bewegungen sein, die ‚wissen‘, was die ‚schweigende Mehrheit‘ will (Müller 2016, S. 47). Der Wahlslogan

der österreichischen rechtspopulistischen Partei FPÖ mit Blick auf ihren Kandidaten Heinz-Christian Strache verdeutlicht dies: „Er will, was wir wollen.“ Im Extremfall werden diejenigen, die ‚wissen‘, was der ‚Mann auf der Straße will‘, von den sonst üblichen Standards der politischen Anständigkeit befreit, wie Donald Trump und seine beeindruckend stabile Unterstützung in beachtlichen Teilen der US-Bevölkerung zeigen.

Diese illiberale und antipluralistische Version ist jedoch keineswegs die einzige relevante politische Manifestation kommunitaristischer Theorien. Obwohl sie auf den konkreten Kontext konkreter Gemeinschaften verweisen, müssen sie nicht notwendigerweise illiberal ausfallen. Sie können auch die Form einer ‚starken‘ Basisdemokratie annehmen, wie in Benjamin Barbers (1984) Arbeit, oder auch die eines liberal-kommunitaristischen Republikanismus wie in Charles Taylors (1992) liberaler Vision des Kommunitarismus, die versucht, die Vorstellung von einem ‚Recht auf Rechte‘ mit einer kommunitaristischen Verpflichtung für das Gemeinwohl zu kombinieren. Beide Aspekte sind hier normativ gleichbedeutend. Taylor entwickelt vier Bedingungen für eine demokratische Gemeinschaft: Solidarität mit der Gemeinschaft; die konkrete Möglichkeit, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen; die Wichtigkeit des gegenseitigen Respekts; eine faire und funktionierende Wirtschaftsordnung. Craig Calhoun (2002) ergänzt Taylor, indem er den Kosmopolitismus kritisiert, weil dieser die Fähigkeit von nationalen Identitäten und Grenzen zur Förderung von Solidarität und Demokratie unterschätze. Taylor und Calhoun weisen damit auf eine Möglichkeit hin, den Liberalismus und den Kommunitarismus in Einklang zu bringen und dabei gleichzeitig zwei Fallstricke zu vermeiden: den reaktionären Traditionalismus und chauvinistischen Nationalismus auf der einen und den deregulierenden globalen Kapitalismus auf der anderen Seite.

Kommunitaristen neigen dazu, Demokratie entweder auf lokaler oder auf nationaler Ebene anzusiedeln. Während basisorientierte lokale Gemeinschaften ihre Rechte und Selbstregierungskompetenzen nicht an die nationale Ebene abgeben wollen, sind nationalistische Kommunitaristen sehr zurückhaltend gegenüber einem möglichen Transfer von nationalen Kompetenzen an internationale Organisationen und supranationale Regime. Sie schließen sich der These von Robert Dahl an, dass jede supranationale Erweiterung der Demokratie unmittelbare und ernsthafte Einbußen in der demokratischen Qualität verbuchen muss (Dahl 1989, 1999). In diesem Sinne folgen (nichtpopulistische) Kommunitaristen – ob absichtlich oder nicht – anderen demokratischen Ansprüchen als viele Kosmopoliten, die den demokratischen Nationalstaat gerne als anachronistischen ‚Container‘ einer vergangenen Epoche herabwürdigen. In diesem Sinne kann man von einem demokratischen Kommunitarismus sprechen, der nicht mit rechtspopulistischen Parteien gleichgesetzt werden kann.

Alle Varianten kommunitaristischer Demokratietheorie haben jedoch eine gemeinsame Schwäche. Ihre Verteidigung der Verfahren und Institutionen des demokratischen Nationalstaats baut in erster Linie auf den lokalen und nationalen Gemeinschaften auf und nicht auf dem Prinzip der Betroffenheit in einer globalisierten Welt. Wenn der Kosmopolitismus recht hat, dass die Entscheidungen demokratischer Nationalstaaten in Zeiten der politischen und gesellschaftlichen Entnationalisierung zunehmend Menschen außerhalb ihrer Grenzen betreffen und ihre Effektivität zunehmend von an anderer Stelle getroffenen Entscheidungen abhängt, dann sind demokratische Verfahren innerhalb der Nationalstaaten und demokratische Prinzipien aus zwei Gründen nicht mehr identisch: Die Bürger werden zu einem gewissen Grad von politischen Entscheidungen beherrscht, die sie kaum beeinflussen können, wie es bei jenen Bewohnern der pazifischen Inseln der Fall ist, deren Häuser Opfer der Klimapolitik der USA, Chinas und der EU sind. Zudem setzt die Demokratie das Konzept der effektiven Entscheidungsfindung voraus, also die Idee, dass politische Entscheidungen Mittel sind, mit denen Kollektive sich selbst steuern können.

Diese kosmopolitischen Einwände gegen die nationale Demokratie könnten Gründe sein, weshalb die illiberale und antipluralistische Version des kommunitaristischen Denkens so erfolgreich wurde. Wenn der kosmopolitische Einwand akzeptiert wird, sind zwei Antworten denkbar. Eine davon ist kosmopolitischer Natur: Stärkung und Demokratisierung internationaler Institutionen; die andere besteht darin, Grenzen zu schließen, die Heterogenität innerhalb der Gesellschaft zu reduzieren und die Idee von nationalen Gesellschaften neu zu entwickeln. In einer globalisierten und zutiefst pluralistischen Welt könnte die nationalistische Verteidigung des Nationalstaats notwendigerweise zu illiberalem und antipluralistischem Denken führen, wie es im heutigen Ungarn oder in Polen teilweise der Fall ist. Das Zusammenspiel zwischen der Ablehnung supranationaler Kompetenz jenseits des Nationalstaats einerseits und geschlossenen Grenzen für Güter, Kapital und Menschen sowie der generellen Bevorzugung von Mehrheitsentscheidungen gegenüber Minderheiten- und individuellen Grundrechten andererseits ist nicht zufällig. Es ist daher nicht verwunderlich, dass rechtspopulistische Parteien keineswegs die einzige, wenn auch die sichtbarste Manifestation des Kommunitarismus sind, die wir in westlichen Demokratien (einschließlich Osteuropas) und ihren Parteiensystemen gegenwärtig beobachten können.

6 Repolitisierung, Polarisierung und deren Effekt auf die Demokratie

Die Positionen von Kosmopoliten und nationalistischen Kommunitaristen sind in Bezug auf die Rolle von Grenzen gegensätzlich. Dies ist sowohl in der Theorie als auch in der politischen Praxis der Fall. In der Parteienlandschaft findet diese Polarisierung ihren Ausdruck in der Konfrontation zwischen Grünen und Rechtspopulisten. Der Mainstream der Demokratietheorien von Habermas bis Lijphart (einschließlich Dahl), von der deliberativen Demokratie bis zur Konkordanzdemokratie und von den konservativen bis zu den sozialdemokratischen Parteien hält Polarisierung in der Demokratie für nicht wünschenswert. Vernunft, Kompromiss, von Macht und Interessen befreite Deliberation oder wenigstens kompromissorientierte Verhandlung und Interessensvermittlung gelten als das Wesen zivilisierter Demokratien. Die großen Mitte-Rechts- und Mitte-Links-Parteien, kooperative Interessensgruppen und Technokraten haben diese Tendenz in den letzten Jahrzehnten auf die Spitze getrieben. Sie haben sich entweder selbst als entpolitisierte integrative Agenten der Demokratie verstanden oder wurden dafür gehalten, seit der Klassenkonflikt aufgehört hat, das Parteiensystem zu prägen, und Volksparteien das Sagen übernommen haben. In der Tat waren die integrativen Folgen dieser Politik beträchtlich. Aber die Nachteile können nun kaum übersehen werden. Der Reichtum der Reichsten hat sich vervielfacht, die relative Armut der Armen ist in den meisten etablierten Demokratien gewachsen. Konservative und reaktionäre Traditionalisten sind aus dem Mainstream öffentlicher Diskurse aufgrund eines engen Verständnisses von politischer Korrektheit verbannt worden. Traditionalisten und die unteren Klassen haben festgestellt, dass sie immer weniger von der ‚ökonomischen Rationalität‘ des *trickle-down* und der kosmopolitischen Vernunft offener Grenzen profitieren. Sie reagierten für längere Zeit resigniert, indem sie sich weitgehend aus der politischen Partizipation zurückzogen. Die neu aufgekommenen Rechtspopulisten haben manchen von ihnen eine (vermeintliche) Stimme gegeben.

Postmarxisten wie Chantal Mouffe (2005, 2007, 2013, 2018) und Ernesto Laclau (2005) haben den (Links-)Populismus in Form einer Lobpreisung der Polarisierung als konstitutives Moment einer radikal demokratischen Gesellschaft aufgegriffen. Die Polarisierung führt gemäß ihrer Argumentation zu einer ehrlicheren politischen Konfrontation, regt die politische Partizipation an und bringt Teile der marginalisierten, weniger privilegierten und weniger gebildeten Bevölkerungsschichten in die politische Debatte zurück (vgl. auch Streeck 2017). Polarisierung wird als Allheilmittel gegen eine weitverbreitete politische Unzufriedenheit begriffen. Aus dieser Perspektive sind der Mangel an programmatischen

Alternativen in konsensorientierten, demokratischen Kontexten und die falsche Behauptung der Volksparteien, es gebe keine Alternativen zur herrschenden Politik, ein Schlüsselaspekt der Repolitisierung. Das Volk soll sich politisch im antihegemonialen Diskurs konstituieren. Dies ist weit entfernt vom völkischen Volksverständnis der Rechtspopulisten. In der politischen Realität des 21. Jahrhunderts findet dieser oppositionelle Diskurs jedoch nicht primär entlang der sozioökonomischen Dimension statt, sondern in der kulturellen Auseinandersetzung über die Bedeutung von Grenzen. An der Spitze der rechtspopulistischen Agenda steht nicht die kommunitaristische Regulierung von Märkten und der von ihnen produzierten Ungleichheit, wie Streeck (2017) und Mouffe (2013) erhofft haben, sondern der Kampf gegen den fremden Anderen. Die Entfremdung der weniger kosmopolitischen Unterschichten verfällt der Fremdenfeindlichkeit (Eribon 2013). Der demokratischen Forderung, sich im herrschenden politischen Diskurs nicht marginalisieren zu lassen, droht die praktische Gefahr, von undemokratischen Inhalten der extremen Rechten überlagert zu werden. Populistische Anliegen sind zwar nicht per se undemokratisch und nicht jede Form der Kritik an der europäischen Integration muss als nationalistisch und illegitim angesehen werden. Es können sowohl demokratische Motive als auch rationale wirtschaftliche Interessen dahinterstehen. Arbeiter in auslaufenden Industriezweigen oder Kohlebergwerken können andere Interessen haben als der Finanzkapitalismus, die gehobenen Mittelschichten oder die grünen Parteien. Rechtspopulistische Politik wird jedoch genau dann undemokratisch, wenn die demokratischen Prinzipien der freien Gleichheit und gleichen Freiheit auf Basis von Rasse, ethnischer Zugehörigkeit, Religion und Geschlecht verletzt werden, wie es bei den meisten rechtspopulistischen Parteien in Europa der Fall ist.

In jedem Fall repolarisiert sich die politische Auseinandersetzung, besonders in den USA, aber auch in vielen europäischen Staaten, in Mexiko (etablierte Parteien gegen linke Populisten), in der Türkei¹⁰ und in gewissem Maße auch in anderen Institutionen jenseits der Nationalstaaten. Über Laclau und Mouffe¹¹ hinausgehend kann argumentiert werden, dass die politische Partizipation infolge der neuen Konfliktlinie zunimmt sowie niedrigere und entfremdete Klassen wieder eine politische Stimme gewinnen. Wieweit diese tatsächlich ihre Interes-

10 In der Türkei verläuft die Spaltung weniger zwischen Kosmopoliten und nationalistischen Kommunitaristen als zwischen säkularen politischen Kräften und autoritären, islamischen Anhängern des Präsidenten Erdogan.

11 Zu beachten ist, dass Mouffe (2000, 2005) selbst den Rechtspopulismus als falsche Antwort auf die „postpolitische“ Konstellation betrachtet, weil dieser den Begriff des Politischen mit einer ethnisch-essenzialistischen Konzeption von Kollektivität entstellt und damit selbst den Pluralismus gefährdet, der in erster Linie immer von neoliberalen Kräften eingeschränkt wird.

sen vertritt und inwieweit sie demokratieverträglich ist, muss jeweils konkret bestimmt werden. Aber aus der Perspektive demokratischer Repräsentation zeigen demokratische Institutionen und Verfahren erneut ihre Fähigkeit zur Anpassung, indem sie die durch die neuen Konfliktlinien neu entstandenen politischen Räume durch neue Parteien nutzen. Dieser Vorgang ist die Essenz der pluralistischen Repräsentation. Aber weil einige der neuen Repräsentanten der Demokratie mit demokratiefeindlichen Inhalten schaden, liegt es an den etablierten Parteien, diese neuen Räume durch gute Argumente und eine reaktive, aber verantwortungsvolle Politik im Rahmen des pluralistischen Wettbewerbs zu erobern. Das ist die Logik des demokratischen Spiels, das den Pluralismus ernst nimmt und nicht versucht, die Demokratie mit undemokratischen Verboten oder moralischer Exklusion vor ihren realen oder vermeintlichen Feinden zu retten. Darüber hinaus scheint es, dass in vielen westeuropäischen Demokratien etablierte Akteure reflektieren müssen, wie eine solch große Repräsentationslücke entstehen konnte. Sie sind daher gezwungen, die Interessen der Bevölkerung besser zu vertreten, ihre Politik besser zu rechtfertigen und ihre Ansprüche gegebenenfalls neu auszurichten. In diesem Sinne kann die rechtspopulistische Herausforderung die Demokratie sogar stärken, solange sie in der Opposition bleibt und nicht zu einer dominierenden Partei in der Regierung wird, wie dies derzeit in Polen und Ungarn der Fall ist.

Doch demokratische Politik kann nicht einfach rechtspopulistische Politik kopieren, um den rechtspopulistischen Parteien das Wasser abzugraben. Dies scheint derzeit die Versuchung der CSU in Bayern, der ÖVP in Österreich und der VVD von Mark Rutte in den Niederlanden (während des Wahlkampfes 2016) zu sein. Das ähnelt dem Selbstmord aus Angst vor dem Tod. Gleichzeitig sollten Kosmopoliten kommunitaristische Positionen nicht einfach im Modus der Arroganz der besser Gebildeten als moralisch unzulässig von den Debatten ausschließen, auch wenn diese Positionen einen nationalistischen Subtext enthalten. Dies provoziert nur das, was es zu verhindern gilt: nämlich eine zunehmende Zahl von Menschen, die eine politische Repräsentation suchen und dabei in die Arme der Rechtspopulisten laufen. Außer Frage steht jedoch, dass das Aufkommen von illiberalen und antipluralen Kräften eine erhebliche Gefahr für die Zukunft der Demokratie birgt. Es ist zweifelhaft, ob man die politischen Systeme von Ungarn und Polen in zehn Jahren als liberale Demokratien wird ansehen können, und selbst die Zukunft der USA unter Trump ist als offen zu erachten.

Die Art und Intensität, mit der die kosmopolitisch-kommunitaristische Spaltung und das damit einhergehende Anwachsen rechtspopulistischer Parteien auf die Demokratie Einfluss haben, hängt vor allem von drei entscheidenden Faktoren ab: der Stärke der rechtspopulistischen Parteien; der Frage, ob sie in der Opposition oder der Regierung sind; und der Stabilität des demokratischen Re-

gimes. Offensichtlich macht es einen Unterschied, ob rechtspopulistische Parteien in der Opposition bleiben, als Juniorpartner in eine Regierungskoalition kommen oder zur dominierenden Regierungspartei werden. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob rechtspopulistische Parteien in jungen, noch nicht konsolidierten Demokratien oder in etablierten und konsolidierten demokratischen Regimen agieren.

Die neue Polarisierung belebt aber auch die demokratische Dynamik auf transnationaler und internationaler Ebene. Protestmärsche für die EU und für offene Gesellschaften sind eine zivilgesellschaftliche Antwort auf die rechtspopulistische Herausforderung. Dieser nationalen Politisierung ging die Politisierung internationaler Institutionen durch zahlreiche anti-neoliberale Globalisierungsgruppen voraus: Bewegungen wie ATTAC (Association for the Taxation of Financial Transactions and Aid to Citizens) oder Occupy, die auf transnationaler Ebene agieren, aber auch von Protesten auf nationaler Ebene getragen werden, indem sie zum Beispiel verhindern wollen, dass die nationale Souveränität durch Handelsabkommen untergraben wird. Jedoch ist nur ein Teil der Politisierung internationaler Institutionen eine Form von Widerstand gegen internationale Institutionen. Viele transnationale, nichtstaatliche Akteure wenden sich öffentlich auf affirmative Weise an internationale Institutionen, etwa indem sie eine Intensivierung der klimapolitischen Maßnahmen auf internationaler Ebene fordern. Darüber hinaus versuchen verschiedene nichtstaatliche Gruppen – sowohl zivilgesellschaftliche Gruppen als auch Interessensgruppen –, dauerhaften Zugang zu internationalen Institutionen zu erhalten, um ihren Einfluss auf die internen Agenden und die Gestaltung politischer Maßnahmen zu erleichtern sowie letztlich die Institutionen bei der Umsetzung auch zur Rechenschaft ziehen zu können. Der Widerstand der Öffentlichkeit gegen internationale Institutionen und deren intensivierte Inanspruchnahme sind Ausdruck eines Prozesses, der als Politisierung bezeichnet werden kann (Zürn 2014). Politisierung ist eine notwendige Voraussetzung für die Demokratisierung internationaler Institutionen und erhöht damit die Möglichkeit ihrer Demokratisierung. Das Ergebnis dieses Prozesses ist jedoch offen.

7 Schluss

Ein paar Jahre nachdem Seymour Martin Lipset zusammen mit Stein Rokkan die Theorie der Konfliktlinien entwickelt hatte, formulierte er mit Earl Raab eine allgemeine Theorie des *backlash* (Lipset/Raab 1970). Die zentrale These lautet, dass ein extremistischer *backlash* auf gesellschaftliche Machtverschiebungen reagiert. „Die rechtsextremistischen Bewegungen in Amerika sind alle vor dem

Hintergrund der wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen entstanden, die dazu geführt haben, dass einige Bevölkerungsgruppen von ihrer einflussreichen Position verdrängt wurden“ (Lipset/Raab 1970, S. 485). Der daraus resultierende Extremismus war daher auch immer ein Extremismus weißer Männer. Das gilt auch für den aktuellen Rechtspopulismus fast 50 Jahre später. Lipset kann jedoch kein Kriterium zur Unterscheidung von neuen Konfliktlinien und Rückschlägen angeben. Es ist schwierig zu beurteilen, ob die gegenwärtigen Turbulenzen auf das Auftreten einer neuen und anhaltenden Spaltung der Politik zurückzuführen sind oder nur eine vorübergehende Reaktion auf Schwächen der etablierten Demokratie darstellen. Es sprechen jedoch zwei Argumente dafür, dass es sich um eine anhaltende Spaltung handelt, die sich nicht einfach nach einer gewissen Zeit auflösen wird.

Erstens ist die Veränderung der Parteienlandschaft in Europa grundlegender Natur. Rechtspopulistische Parteien verdanken diesem Wandel einen großen Teil ihres Erfolgs. Die im Entstehen begriffene neue Konfliktlinie erklärt sich durch die Effekte der Globalisierung. In den letzten zwei bis drei Jahrzehnten hat sich eine wachsende Zahl von Bürgern angesichts der neuen Konfliktlagen durch die etablierten Parteien in wirtschaftlicher, diskursiver und kultureller Hinsicht nicht vertreten gefühlt. Neue Parteien, insbesondere die Rechtspopulisten, haben sich diese Repräsentationsdefizite zunutze gemacht. Die wirtschaftlichen und kulturellen Konfliktlinien fusionieren nicht, sondern überlagern und überkreuzen sich teilweise. Die Tatsache, dass sich die etablierten Parteien und Medien in Ländern wie Frankreich, Österreich und Deutschland mittels informeller Koalitionen gegen die Rechtspopulisten zusammengeschlossen haben, bestätigt die politische Bedeutung der Konfliktlinie. Rechtspopulisten werden nicht mehr als Randgruppe, sondern als potenzielle Regierungsparteien gesehen. Der Umstand, dass mit Donald Trump ein Politiker durch eine populistische Wahlkampagne in das mächtigste Amt der Welt gewählt wurde, wird die neue Konfliktlinie stärken und zusätzlich die Bedeutung und Dauer des Rechtspopulismus ausbauen, solange die etablierten Parteien nicht unterschiedliche Positionen hinsichtlich der neuen Konfliktlagen einnehmen.

Zweitens gibt es gute Gründe, die Globalisierung und die damit einhergehende Digitalisierung als Auslöser einer sozialen Revolution zu sehen. Soziale Revolutionen erzeugen dauerhafte neue Konfliktlinien. Es ist nicht ‚nur‘ ein *backlash*, der eher die Antwort auf sich regelmäßig vollziehende soziale Wandlungsprozesse wäre. Während die Veränderungen in den letzten Jahrzehnten eindeutig zu einer Entmachtung der traditionellen (weißen) Arbeiterklasse geführt haben, ist der hier beschriebene Umbruch tief greifender. Er hat die Struktur der Gesellschaft verändert. Gegenstand der Auseinandersetzung sind nicht nur einzelne politische Prozesse, sondern hauptsächlich Grenzen, Grenzen in einem

umfassenden Sinne. Während frühere Spaltungen innerhalb von Nationalstaaten bearbeitet werden konnten, stehen jetzt die Grenzen der Nationalstaaten selbst im Fokus. Das macht den gegenwärtigen Kampf um Grenzen beispiellos. Angesichts der Tatsache, dass der Konflikt so tief greifend ist, ist es wenig verwunderlich, dass Kommunitaristen und Kosmopoliten oft diametral entgegengesetzte Positionen einnehmen und Probleme damit haben, politische Projekte so zu formulieren, dass sie mit demokratischen Prinzipien und Institutionen kompatibel sind.

Bibliographie

- Anderson, Benedict (1983): *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Anheier, Helmut/Glasius, Marlies/Kaldor, Mary (Hrsg.) (2001): *Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Archibugi, Daniele (2004): „Cosmopolitan Democracy and Its Critics: A Review“. In: *European Journal of International Relations* 10. Nr. 3, S. 437–473.
- Archibugi, Daniele (2008): *The Global Commonwealth of Citizens. Toward Cosmopolitan Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Archibugi, Daniele/Held, David (Hrsg.) (1995): *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bartolini, Stefano (2005): *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Beitz, Charles (1990): *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Beitz, Charles (2009): *The Idea of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Bellah, Robert (1967): *Civil Religion in America*. Cambridge MA: The MIT Press.
- Benhabib, Seyla (2007): *Another Cosmopolitanism*. New York: Oxford University Press.
- Blatter, Joachim (2018): *Transnationalizing Democracy Properly: Principles and Rules for Granting Consociated Citizens Voting Rights and Partisan Representation in the Parliaments of Nation States* (= WZB Discussion Paper, SP IV 2018–102). Berlin: WZB.
- Calhoun, Craig (2002): „The Class Consciousness of Frequent Travelers: Toward a Critique of Actually Existing Cosmopolitanism“. In: *The South Atlantic Quarterly* 101. Nr. 4, S. 869–897.
- Caney, Simon (2005): *Justice Beyond Borders: A Global Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Caney, Simon (2007): „Cosmopolitanism, Democracy and Distributive Justice“. In: Daniel Weinstock (Hrsg.): *Global Justice, Global Institutions*. Calgary: University of Calgary Press, S. 29–64.
- Dahl, Robert (1989): *Democracy and Its Critics*. New Haven, London: Yale University Press.

- Dahl, Robert (1999): „Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View“. In: Ian Shapiro/Casiano Hacker-Cordón (Hrsg.): *Democracy's Edges*. Cambridge, NY: Cambridge University Press, S. 19 – 36.
- De Wilde, Pieter/Koopmans, Ruud/Merkel, Wolfgang/Strijbis, Oliver/Zürn, Michael (Hrsg.) (2019): *The Struggle over Borders. A Political Sociology of Cosmopolitanism and Communitarism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deutsch, Karl (1961): „Social Mobilization and Political Development“. In: *American Political Science Review* 100. Nr. 4, S. 634 – 647.
- Eckstein, Harry (1966): *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Eribon, Didier (2013): *Returning to Reims*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Etzioni, Amitai (1998): *The Essential Communitarian Reader*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Flora, Peter (Hrsg.) (2000): *Stein Rokkan. Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Forst, Rainer (2011): *Kritik der Rechtfertigungsverhältnisse*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Goodhart, David (2004): „Too diverse? Is Britain becoming too diverse to sustain the mutual obligations behind a good society and the welfare state?“. *Prospect Magazine Think again. Think Prospect*. Online unter: <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/too-diverse-david-goodhart-multiculturalism-britain-immigration-globalisation>, Zugriff am 20.11.2018.
- Habermas, Jürgen (1986): *Politik, Kunst, Religion: Essays über zeitgenössische Philosophen*. Stuttgart: Reclam.
- Haus, Michael (2003): *Kommunitarismus – Einführung und Analyse*. Wiesbaden: Springer VS.
- Held, David (1995): *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitical Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David (2004): *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Hoboken, NJ: Wiley & Sons.
- Held, David (2010): „Principles of Cosmopolitan Order“. In: Garrett Brown/David Held (Hrsg.): *The Cosmopolitan Reader*. Cambridge: Polity Press, S. 229 – 247.
- Höffe, Ottfried (1999): *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: C.H. Beck.
- Honneth, Axel (Hrsg.) (1993): *Kommunitarismus – Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*. Frankfurt am Main: Campus.
- Keane, John (2003): *Global Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kelsen, Hans (1925): *Allgemeine Staatslehre. Enzyklopädie der Rechts- und Sozialwissenschaften*. Berlin: J. Springer.
- Koenig-Archibugi, Mathias (2011): „Fuzzy Citizenship in Global Society“. In: *The Journal of Political Philosophy* 20. Nr. 4, S. 456 – 480.
- Koenig-Archibugi, Mathias (2012): „Global Democracy and Domestic Analogies“. In: Daniele Archibugi/Mathias Koenig-Archibugi/Raffaele Marchetti (Hrsg.): *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 160 – 182.
- Laclau, Ernesto (2005): *On Political Reason*. London: Verso.
- Lipset, Seymour/Raab, Earl (1970): *The Politics of the Unreason: Right-Wing Extremism in America, 1790 – 1970*. New York: Harper Collins.

- Lipset, Seymour/Rokkan, Stein (1967): „Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments. An Introduction“. In: Seymour Lipset/Stein Rokkan (Hrsg.): *Party Systems and Voter Alignments. Cross-national Perspectives*. New York, NY: Free Press, S. 1–64.
- MacIntyre, Alasdair (1988): *Whose Justice? Which Rationality?* Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Mair, Peter (2006): *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso.
- May, John (1973): „Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity“. In: *Political Studies* 21. Nr. 2, S. 135–151.
- Merkel, Wolfgang (2014): „Is Capitalism Compatible with Democracy?“. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8. Nr. 2, S. 109–128.
- Merkel, Wolfgang/Scholl, Felix (2018): „Illiberalism, Populism and Democracy in East and West“. In: *Czech Journal of Political Science* 25. Nr. 1, S. 28–44.
- Milanovic, Branko (2016): *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mouffe, Chantal (2000): *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal (2005): „The ‚End of Politics‘ and the Challenge of Right-Wing Populism“. In: Francisco Panitza (Hrsg.): *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso, S. 50–71.
- Mouffe, Chantal (2007): *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Englische Originalausgabe: 2005. *On the Political*. London: Routledge).
- Mouffe, Chantal (2013): *Agonistics. The World Politically*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal (2018): *For a Left Populism*. London: Verso.
- Mudde, Cas (2007): *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas (2010): „The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy“. In: *West European Politics* 33. Nr. 6, S. 1167–1186.
- Mudde, Cas/Rovira Kaltwasser, Cristóbol (2013): *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, Jan-Werner (2016): *Was ist Populismus?* Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nussbaum, Martha (2011): *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Piketty, Thomas (2014): *Capital in the 21st Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pogge, Thomas (1992): „Cosmopolitanism and Sovereignty“. In: *Ethics* 103. Nr. 1, S. 48–75.
- Pogge, Thomas (2002): „Moral Universalism and Global Economic Justice“. In: *Politics, Philosophy and Economics* 1. Nr. 1, S. 29–58.
- Putnam, Robert (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Risse, Matthias (2012): *On Global Justice*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sandel, Michael (1982): *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheffer, Paul (2011): *Immigrant Nation*. London: Polity Press.
- Spittler, Marcus (2017): „Are Right-wing Populist Parties a Threat to Democracy?“. In: Wolfgang Merkel/Sascha Kneip (Hrsg.): *Democracy and Crisis: Challenges in Turbulent Times*. Cham: Springer Nature, S. 97–121.
- Stiglitz, Joseph (2012): *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York: W.W. Norton.

- Streeck, Wolfgang (2017): „The Return of the Repressed as the Beginning of the End of Neoliberal Capitalism“. In: Heinrich Geiselberger (Hrsg.): *The Great Regression*. Cambridge: Polity Press, S. 157–172.
- Taylor, Charles (1992): *The Ethics of Authenticity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Viola, Lora/Snidal, Duncan/Zürn, Michael (2015): „Sovereign (In)Equality in the Evolution of the International System“. In: Stephan Leibfried/Evelyne Huber/Matthew Lange/Jonah Levy/Frank Nullmeier/John Stephens (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, S. 221–237.
- Young, Alastair (2010): „Perspectives on the Changing Global Distribution of Power. Concepts and Context“. In: *Politics* 30. Nr. 1, S. 2–14.
- Walzer, Michael (1983): *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York, NY: Basic Books.
- Walzer, Michael (2007): *Thinking Politically. Essays in Political Theory*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Zürn, Michael (2000): „Democratic Governance Beyond the Nation State: The EU and other International Organizations“. In: *European Journal of International Relations* 6. Nr. 2, S. 183–221.
- Zürn, Michael (2014): „The Politicization of World Politics and its Effects: Eight Propositions“. In: *European Political Science Review* 6. Nr. 1, S. 47–71.
- Zürn, Michael (2015): „Survey Article: Four Models of a Global Order with Cosmopolitan Intent: An Empirical Assessment“. In: *The Journal of Political Philosophy* 24. Nr. 1, S. 88–119.
- Zürn, Michael (2018): *A Theory of Global Governance. Authority, Legitimacy & Contestation*. Oxford: Oxford University Press.

Teil 2: **Genealogien und Narrative**

Mattias Kumm

Zur Geschichte und Theorie des Globalen Konstitutionalismus. Gegenwärtige Herausforderungen des Globalen Konstitutionalismus

Die politischen Ursprünge des modernen Konstitutionalismus liegen im 18. Jahrhundert, genauer: in der Amerikanischen und der Französischen Revolution. Wenngleich die Implikationen dieser zunächst auf staatliche Ordnungen bezogenen Revolutionen für die Theorie und Praxis der globalen Ordnung im 18. Jahrhundert Gegenstand intensiver Debatten waren, verhinderte der Sieg konservativer Mächte über Napoleon und die daraus resultierende Ordnung des Wiener Kongresses eine Entwicklung des Internationalen Rechts, die plausibel mit den revolutionären Ideen des 18. Jahrhunderts in Verbindung gebracht werden könnte. Auch wenn sich im Laufe des 19. Jahrhunderts konstitutionelle Formen und der Bezug zum Volk als letzte Legitimationsbasis in Europa auf staatlicher Ebene zunehmend durchsetzten, hatte sich der damit einhergehende Nationalismus und Imperialismus nach den gescheiterten Revolutionen von 1848 von den ursprünglichen emanzipatorischen revolutionären Ideen getrennt. Diese Entwicklung ging auf internationaler Ebene einher mit einem zunehmend formalen, stark souveränitätsbezogenen Verständnis des Internationalen Rechts. Erst im 20. Jahrhundert, mit dem Zusammenbruch der alten Ordnung nach dem Ersten Weltkrieg, begannen vereinzelt Rechtswissenschaftler, das sich nunmehr dynamisch entwickelnde Völkerrecht mit seinen neuen Institutionen im Lichte einer konstitutionalistischen Theorie zu deuten. Kurzfristig angefeuert durch die ambitionierten Weltordnungspläne und Institutionsgründungsprojekte der Roosevelt-Administration in den 1940er Jahren während des Zweiten Weltkriegs, fand diese Entwicklung durch den heraufziehenden Kalten Krieg schon in den späten 1940er Jahren ein Ende. Erst nach dem Kalten Krieg, in den 1990er und 2000er Jahren setzten rechtliche Entwicklungen ein, die ein erneutes, diesmal nachhaltigeres und im Hinblick auf inhaltliche Breite wie Tiefe weitaus umfassenderes

Dies ist eine überarbeitete Version eines zuerst auf Englisch erschienen Beitrages (Kumm 2018). Ich bedanke mich bei Herrn Peter Schwarz für seine maßgebliche Unterstützung bei der Übersetzung.

Interesse an einem konstitutionalistischen Verständnis der globalen Ordnung begründeten (s. z. B. Lang/Wiener 2017 sowie Peters 2015, S. 1–4).¹

Konstitutionalistische Ideen sind ein zentraler Teil der Geschichte des westlichen juristischen und politischen Denkens. Auf globaler Ebene sind sie jedoch eng mit Zeiten westlicher Hegemonie verbunden. Weshalb sollte sich das universalistische Projekt eines Globalen Konstitutionalismus wesentlich von anderen als universalistisch behaupteten Projekten des Westens, wie z. B. dem Christentum oder der Idee der „westlichen Zivilisation“, unterscheiden – Projekten, die stets bestimmte Interessen und kulturelle Praktiken als universell ausgaben, um hegemoniale Ambitionen zu begründen und zu rechtfertigen? Kann ein vom Westen ausgehender Globaler Konstitutionalismus hinreichend zivilisatorisch und kulturell inklusiv sein? Und selbst wenn – kann er relevant bleiben, wo die Hegemonie des Westens längst schwindet und sich das Machtgleichgewicht zugunsten anderer Regionen, allen voran Asien, verschiebt?

Um auf eben diese Fragen einzugehen, soll im Folgenden versucht werden, einige grundsätzliche Ideen zu entwickeln, die den Weg in Richtung einer affirmativen Genealogie des Globalen Konstitutionalismus weisen sollen. Der Begriff der affirmativen Genealogie lässt sich dabei am besten mit Blick auf zwei verwandte, jedoch im Kern voneinander zu unterscheidende Konzeptionen verstehen: die Konzeption der kritischen Genealogie einerseits und die des Fortschrittsnarrativs andererseits. Aufbauend auf den Werken Nietzsches und Foucaults bedient sich die kritische Genealogie der historischen Analyse, um die Entstehung von Konzepten nachzuvollziehen und ihre Verwendung als diskursive Ausübung von Macht aufzudecken. Die Stoßrichtung einer solchen Genealogie ist eine delegitimierende. *Affirmative* Genealogien hingegen versuchen, die Plausibilität normativer Forderungen und ihren emanzipatorischen Sinn durch die Analyse des Kontexts ihrer Entstehung und ihrer diskursiven Verwendung aufzuzeigen.² Solche affirmativen Genealogien unterscheiden sich von Fortschrittsnarrativen insofern, als sie weder eine zeitgebundene Unausweichlichkeit oder Linearität von Fortschritt postulieren, noch in Abrede stellen, dass die in Frage stehenden Konzepte und Ideen einer missbräuchlichen oder hypokritischen Verwendung offenstehen. Ungeachtet ihres affirmativen Charakters erfassen affirmative Genealogien die Komplexität, die Fragilität und die Ambivalenzen von

1 Beispielhaft für das breite Spektrum konstitutionalistischer Literatur steht auch die seit 2012 bei Cambridge-University Press erscheinende Zeitschrift *Global Constitutionalism*.

2 Hier folge ich nur teilweise Hans Joas (2013, Kap. 4), dessen generelle Verortung der Idee einer affirmativen Genealogie zwischen Kant und Nietzsche einerseits und, in ihrer modernen Erscheinungsform, Habermas und Foucault andererseits ich teile, ohne mich dabei auf die eher verworrenen Ideen von Ernst Trötsch stützen zu wollen.

Fortschritt wesentlich differenzierter als Fortschrittsnarrative, ohne dabei die Möglichkeit einer voranschreitenden Ausbestimmung und raumzeitlichen Realisierung normativer Ideale aufzugeben.

Im Folgenden soll ein erster Teil des Beitrags den Begriff des Globalen Konstitutionalismus klären und in seinem historischen Kontext verorten. Im zweiten Teil sollen einige zentrale historische Ereignisse und Problemstellungen skizziert werden, die die Geschichte des Globalen Konstitutionalismus im Hinblick auf den asiatischen Raum betreffen. Abschließend soll dann zusammengefasst und gezeigt werden, dass und inwiefern diese historischen Begebenheiten dazu beitragen, einer kritisch-affirmierenden Akzeptanz der universalistischen Forderung konstitutionalistischer Ideale das Fundament zu bereiten. Der Globale Konstitutionalismus kann, ungeachtet seiner historischen und ideengeschichtlichen Ursprünge im „Westen“, zivilisatorisch und kulturell inklusiv sein; und ob die schwindende Hegemonie des Westens und die Verlagerung des Machtgleichgewichts in Richtung Asien den Globalen Konstitutionalismus stärkt oder schwächt, ist eine Frage, die davon abhängt, welches Selbstverständnis, welche Ideen und Interessen für maßgebliche Akteure in Asien wesentlich sind. Das aber ist eine offene Frage.

1 Was ist der Globale Konstitutionalismus?

A Zum Begriff des Globalen Konstitutionalismus

Der Globale Konstitutionalismus ist kein politisches Projekt, das beabsichtigt, einen auf einer globalen Verfassungsordnung gegründeten Weltstaat zu errichten. Es ist auch nicht der Versuch, bestehende völkerrechtliche Strukturen als Äquivalente oder Analogien innerstaatlicher Verfassungsregimes zu beschreiben. Der Globale Konstitutionalismus ist nicht staatsfixiert, wenngleich er die zentrale Rolle anerkennt, die Staaten sowohl in der Lebensrealität von Menschen als auch im völkerrechtlichen Kontext zukommt.

Als politisches Projekt ist der Globale Konstitutionalismus darauf ausgerichtet, die politischen Bedingungen für die Herrschaft legitimen Rechts auch jenseits des Staates als Projekt Freier und Gleicher zu ermöglichen. Als rechtstheoretischer Ansatz rekonstruiert und interpretiert der Globale Konstitutionalismus existierendes Recht als Versuch, eine solche Herrschaft zu ermöglichen. Ein solcher Ansatz liefert einen kognitiven Rahmen (Kumm 2009), bzw. ein Mindset (Koskeniemi 2007) für die Rekonstruktion, Interpretation und progressive Entwicklung des Rechts. Ein rechtstheoretischer Ansatz ist nicht mit einer vollständig ausformulierten Theorie des Rechts gleichzusetzen; innerhalb eines

rechtstheoretischen Ansatzes bleibt Raum für konkurrierende Theorien verschiedener Rechtsgebiete oder rechtlicher Problemstellungen.³ Auch wird kaum jeder Jurist über eine vollumfängliche Theorie des Rechts oder seiner Teilgebiete verfügen; wohl aber wird jeder Jurist bzw. jede Juristin über einen spezifischen kognitiven Rahmen oder ein bestimmtes Mindset als Grundlage seiner oder ihrer spezifischen juristischen Praxis verfügen. Rechtsmaterial selbst löst noch keine Rechtsfragen. Einer solchen Lösung stets vorgelagert sind Fragen nach dem, was überhaupt als Rechtsquelle gilt, der Methode ihrer korrekten Interpretation, der Lösung sich ergebender Normenkollisionen usw. Im Hinblick auf diese Fragen ist es der kognitive Rahmen (oder das Mindset), welcher erstens dazu befähigt, unvollständiges oder ungeordnetes Material als Teil einer rechtlichen Ordnung zu beschreiben; zweitens einen relativ konkreten Maßstab herausbildet, um zu beurteilen, welche Art von Argumenten im jeweils gegebenen Kontext als plausibel und überzeugend gelten; und drittens ein erhebliches Maß an innerer Kohärenz und Bestimmtheit sicherstellt. Für gewöhnlich internalisieren Juristen einen solchen kognitiven Rahmen oder ein solches Mindset im Prozess ihrer akademischen Sozialisation, weshalb sie häufig von sich glauben, über keinen übergeordneten, rechtlich-kognitiven Rahmen oder kein solches Mindset zu verfügen, und vermeintlich einfach nur das tun, was man als Jurist tut: *to think like a lawyer*. Sobald jedoch die in der Rechtswissenschaft wirksamen zugrundeliegenden kognitiven Rahmen und Mindsets ins Bewusstsein gehoben und zum Gegenstand expliziter Reflexion und argumentativer Erörterung gemacht werden, nehmen sie die Gestalt rechtstheoretischer Präsuppositionen an. Kognitive Rahmen oder Mindsets sind somit – als rechtstheoretische Annahmen ausbuchstabiert – die reflexive Form eines professionellen Selbstverständnisses. Streit unter hochqualifizierten Juristen – etwa unter Rechtswissenschaftlern namhafter Universitäten oder Richtern höchster Gerichte – hat selten etwas damit zu tun, rechtlich relevante Fakten oder Argumente zu identifizieren. Ein solcher Meinungsstreit ist typischerweise ein Streit um die Gewichtung der relevanten Tatsachen und Argumente. Die Frage wiederum, welche Gewichtung angemessen ist, hängt von den jeweiligen rechtstheoretischen Annahmen ab. Damit stehen implizit fundamentale rechtstheoretische Fragen im Zentrum rechtswissenschaftlichen Meinungsstreits.

³ Dies erklärt zumindest teilweise die Differenzen zwischen Globalen Konstitutionalisten wie u. a. Anne Peters, Geir Ulfstein, Miguel Maduro, Jan Klabbers, Yoon Jin Shin, Daniel Halberstam und mir.

Die im Völkerrecht mit dem Globalen Konstitutionalismus konkurrierenden zeitgenössischen⁴ internen⁵ rechtstheoretischen Ansätze sind entweder *voluntaristisch* oder *konventionalistisch*. Voluntaristische Ansätze postulieren, dass die Bindungswirkung des Internationalen Rechts für die jeweiligen Staaten auf der Einwilligung des betreffenden Staates beruht. Für voluntaristische Ansätze stellt daher das Vertragsrecht die paradigmatische Form des Völkerrechts dar, während das Völkergewohnheitsrecht auf dem Prinzip impliziten Konsenses beruht und allgemeine Rechtsgrundsätze eine vergleichsweise unbedeutende Auffangkategorie für triviale oder ansonsten unumstrittene Rechtssätze bilden. Konventionalistische Ansätze wiederum führen jegliches Recht auf Konvention zurück. Dementsprechend gilt innerhalb solcher Ansätze das Völkergewohnheitsrecht als rechtliches Paradigma. Verträge spielen dabei eine wichtige Rolle in der Herausbildung und Ausbestimmung von Gewohnheitsrecht, während ihnen zugleich eine unabhängige, transaktionale Rolle gemäß dem gewohnheitsrechtlichen Prinzip *pacta sunt servanda* zukommt. Allgemeine Rechtsgrundsätze gehen in einer solchen Betrachtung zum Großteil in Gewohnheitsrecht auf und spielen dementsprechend eine untergeordnete Rolle. Der global konstitutionalistische Ansatz geht davon aus, dass bestimmte allgemeine Prinzipien für das Völkerrecht konstitutiv sind und dass der Inhalt dieser Prinzipien z.T. durch Konventionen geformt und ausbestimmt wird, insofern diese dort Uneinigkeiten schlichten, wo die Bedeutung dieses Inhaltes in begründetem Zweifel steht. Multilaterale Übereinkünfte gelten dabei zum einen als Teil des Prozesses, Gewohnheitsrecht zu etablieren, und sind zum anderen deshalb normativ signifikant, weil sich in ihnen die moralische Signifikanz der das Selbstbestimmungsrecht der Völker realisierenden Möglichkeit transaktionaler Beziehungen zwischen Staaten innerhalb eines generellen öffentlich-rechtlichen Rahmens manifestiert. Man beachte, dass alle diese drei Ansätze Verträge, Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze als Rechtsquellen betrachten. In der Praxis sind die meisten Rechtsfragen typischerweise nicht unmittelbar von möglicherweise bestehenden fun-

4 Der historische Vorgänger des Völkerrechts, das *Ius Publicum Europaeum*, entwickelte sich entweder aus der naturrechtlichen Tradition der christlichen Scholastik (von Vittoria und Suarez zu Grotius) oder aus den zivilisatorischen, historizistischen oder naturalistischen Theorien des 19. Jahrhunderts (s. Koskeniemi 2001).

5 Intern sind diese Ansätze insofern, als sie alle die Idee einer internen Perspektive des Rechts ernstnehmen. Verschiedene „kritische“ Ansätze, wie z. B. der Marxismus, der Post-Kolonialismus, der Feminismus etc. nähern sich dem Völkerrecht von einem externen Standpunkt aus und reflektieren beispielsweise, wie das Recht bereits bestehende Machtstrukturen entlang der Trennlinien von Geographie, Klasse oder Gender reifiziert. Einen interessanten dritten Ansatz, der sich weder als vollständig intern noch extern beschreiben lässt, bilden poststrukturalistische Theorien wie die von Kennedy (1987) und Koskeniemi (2006) entwickelten.

damentalen Differenzen zwischen jeweils zugrundeliegenden rechtstheoretischen Ansätzen berührt. Qualifizierte Juristen können sich auf vieles verständigen – schlicht deshalb, weil sie qualifizierte Juristen sind. In dogmatischen Debatten über Rechtsquellen und sonstige grundlegende Fragen ist die Unterschiedlichkeit der Positionen hingegen häufig auf verschiedene rechtstheoretische Ansätze zurückzuführen. Man betrachte exemplarisch Debatten über *ius cogens*. Es ist heutzutage unumstritten, dass es Normen gibt, denen ein *ius cogens*-Status zukommt; unumstritten sind auch bestimmte paradigmatische Beispiele für derartige Normen, wie z. B. das Genozidverbot. Der *ius cogens*-Begriff samt seiner Kern-Instanzierungen ist sowohl wesentlicher Bestandteil dessen, worauf Staaten sich geeinigt haben, als auch eine akzeptierte Konvention und als grundlegendes Prinzip gerechtfertigt; es herrscht folglich darüber grundlegende Einigkeit, unabhängig vom gewählten rechtstheoretischen Ansatz. Nicht nur im Hinblick auf die Frage aber, welche Normen genau als *ius cogens* zu gelten haben, sondern auch darauf, wie diese allererst aufzufinden sind, besteht zwischen Voluntaristen, Konventionalisten und Konstitutionalisten Uneinigkeit. Um ein stilisiertes Extrembeispiel zu bemühen: Im Rahmen der ersten *Kadi*-Entscheidung urteilte das Europäische Gericht erster Instanz (EuG) in einem *obiter dictum*, dass jede eindeutige und schwerwiegende Verletzung eines abstrakten Menschenrechts, einschließlich des Eigentumsrechts oder des Rechts auf Zugang zu einem Gericht, eine Verletzung von *ius cogens* darstellt.⁶ Weder Voluntaristen noch Konventionalisten waren von dieser Rechtsauffassung zu überzeugen, da aus keiner der beiden Perspektiven hinreichend Anhaltspunkte gegeben waren, die eine solche Auffassung zu stützen vermochten. Aus konstitutionalistischer Sicht hingegen sprechen gewichtige Gründe dafür, eine solche Rechtsauffassung ernst zu nehmen. Wenn Menschenrechte konstitutive allgemeine Rechtsgrundsätze der globalen Rechtsordnung darstellen, dann scheint eine Auffassung vollständig plausibel, die jeden Akt oder jede Übereinkunft, welche einen solchen Grundsatz eindeutig und schwerwiegend verletzt, für nichtig erklärt.

Dieses Beispiel veranschaulicht, wie verschiedenen rechtstheoretischen Ansätze nicht nur ein unterschiedliches Verständnis der Grundlagen des Internationalen Rechts zugrunde liegt, sondern dass diese unterschiedlichen Verständnisse auch unmittelbare Implikationen für die Interpretation des Rechts haben.⁷ An dieser Stelle soll genügen, dass der Globale Konstitutionalismus als einer von mehreren rechtstheoretischen Ansätzen definiert worden ist, der als solcher mit

⁶ S. Fall T-306/01, Yusuf and Al-Barakaat Int'l Found. V. Council and Comm'n, 2005 E.C.R. II-03649, Paragraphen 343 – 345.

⁷ Hierin folge ich Dworkin (1985).

Blick auf das Internationale Recht mit anderen rechtstheoretischen Ansätzen konkurriert, ferner plausibel gemacht zu haben, dass rechtstheoretische Ansätze nicht nur von theoretischem Interesse sind, sondern häufig im Zentrum dessen liegen, was in der juristischen Praxis kontrovers ist. Was aber sind die allgemeinen Grundsätze des Konstitutionalismus, die konstitutiv für das Internationale Recht sind?

B Globaler Konstitutionalismus: Allgemeine Grundsätze

Zwischen dem Ende des Ersten und dem Ende des Zweiten Weltkriegs fand eine fundamentale Transformation des Völkerrechts statt.⁸ In der Zeit zwischen den jeweils aus den Erschütterungen des Ersten und Zweiten Weltkriegs resultierenden Gründungen des Völkerbundes und der Vereinten Nationen waren die rechtliche und die politische Welt grundlegend neu geordnet worden. Unter der Führung der Vereinigten Staaten traten die Alliierten sowie Repräsentanten anderer Staaten gleichsam als revolutionäre Vertreter der internationalen Gemeinschaft auf, um das Fundament einer neuen rechtlichen und politischen Ordnung zu legen, welche sich letztlich auf Prinzipien gründen sollte, die dem Völkerrecht bis dahin fremd gewesen waren: konstitutionalistische Prinzipien nämlich, welche genealogisch mit den grundlegenden normativen Bekenntnissen der Amerikanischen und Französischen Revolutionen des 18. Jahrhunderts verbunden und im 19. und 20. Jahrhundert in den meisten europäischen Staaten umkämpft gewesen waren. Mit dem Sieg der Alliierten wurden diese Prinzipien zumindest abstrakt anerkannt, wenn auch nur zum Teil in regelförmig-institutioneller Form rechtlich konkretisiert. In der Zeit des Kalten Krieges, aber vor allem danach, sollte die rechtliche Konkretisierung weitergehen. Das Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten wurde nun erstmals auch zu einem zentralen Element des Völkerrechts. Zweifellos gab es im Völkerrecht auch strukturelle Kontinuitäten: Sowohl vor 1918 als auch nach 1945 waren und sind die Staaten die zentralen Akteure des internationalen Gefüges. Die grundlegenden Institutionen und Normen der neuen Ordnung fanden zudem ihre formale rechtliche Grundlage überwiegend in völkerrechtlichen Verträgen. Auch waren, wie bei anderen Revolutionen auch, viele Rechtsgebiete nicht direkt und unmittelbar von dieser Transformation betroffen. Aber diese Elemente struktureller

⁸ Die gesamte Periode von 1918 bis 1945 als Transformationsperiode zu beschreiben, bedeutet nicht, diese Transformation als 27 Jahre währenden graduellen Prozess zu betrachten. Der Zweite Weltkrieg und insbesondere sein Ende lassen sich entweder als Bruchstelle oder aber als Beschleunigung und Dynamisierung des Transformationsprozesses seit 1918 charakterisieren.

Kontinuität verbergen mehr, als sie offenbaren. Drei grundlegende strukturelle Charakteristika der neuen Weltordnung rechtfertigen es, von einem revolutionären Wandel zu sprechen und diesen Wandel mit dem Konstitutionalismus zu verknüpfen.

Erstens hatte die 1945 erfolgte Einführung des *Selbstbestimmungsrechts der Völker als allgemeinem Rechtsgrundsatz*⁹ letztendlich den Niedergang des Imperialismus europäischer Prägung zur Folge und führte so erstmals zur *tatsächlichen Universalisierung von Staatlichkeit*. Rechtssubjekte der internationalen Ordnung waren nun nicht mehr europäische Staaten, die um die Aufteilung der Welt konkurrierten und sich dabei des Völkerrechts als Mittel in ihrem „großen Spiel“ der Errichtung und des Vormachtstrebens ihrer Imperien bedienten. Ebenso wenig ging es lediglich darum, den Kreis dieser Rechtssubjekte sukzessive um diejenigen Mächte zu erweitern, denen die Westmächte ein hinreichendes Maß an *Zivilisiertheit* zugestanden. Stattdessen führte die Einführung des Selbstbestimmungsrechts als allgemeinem Rechtsgrundsatz der UN-Charta gerade vor dem Hintergrund des in den 1940er Jahren beginnenden und in den 1950er und 1960er Jahren Geschwindigkeit aufnehmenden Prozesses der Dekolonisation zur vollständigen Universalisierung von Staatlichkeit und förderte so die Beseitigung der primären Formen der durch das traditionelle Völkerrecht ermöglichten Fremdherrschaft. 51 Nationen wurden Gründungsmitglieder der Vereinten Nationen. Heute umfasst die Staatengemeinschaft 193 formal gleichberechtigte, souveräne Mitglieder. Ein großer Teil dieser Veränderung ist auf das Ende des Kolonialismus und die Verwirklichung des Prinzips der Selbstbestimmung zurückzuführen. Natürlich war der Prozess der Dekolonialisierung in der Regel ein Prozess des politischen Kampfes und nicht das Ergebnis des Einklagens rechtlicher Garantien. Aber die rechtliche Delegitimierung des Kolonialismus durch die UN-Charta und später auch die Resolutionen der Generalversammlung spielten mehr als nur eine den Prozess begleitende Rolle.

Zweitens wurde die Idee der Staatlichkeit einer radikalen Neubestimmung unterzogen. Ihre primäre Funktion im Binnenverhältnis war nun menschenrechtsbezogen – gewissermaßen die interne Dimension der Selbstbestimmung. Staaten hatten als institutionelle Form kollektiver Selbstbestimmung Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Nach 1945 waren Staaten durch Recht daran gebunden, Menschenrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze zu

⁹ Um sein transformatives Potenzial zu begrenzen und britische wie französische Vorbehalte zu berücksichtigen, wurde dieses Prinzip von internationalen westlichen Gelehrten zu einem „politischen Prinzip“ erklärt, bis es, z.T. als ungeduldige Reaktion auf eine solche Herabstufung, als „Recht auf Selbstbestimmung“ wiederbelebt und 1966 in Art. 1 IPbpR und IPwskR festgeschrieben wurde.

achten, wie sie in der UN Charta abstrakt formuliert und durch ihre Ausbestimmung in der UN-Menschenrechtscharta (AEMR) von 1948 und in mehreren in den 1960er Jahren ausgehandelten multilateralen Übereinkünften wie dem UN-Zivilpakt (IPbpR) und dem UN-Sozialpakt (IPwskR) konkretisiert wurden. Während die Dekolonisierung Weltreiche zu Fall brachte und die Außenwirkung des Selbstbestimmungsrechts betraf, indem sie bestimmte Formen von Fremdherrschaft rechtlich delegitimierte, ging es hinsichtlich ihrer Binnenwirkung um die Struktur von Regierungsinstitutionen und den Status des Individuums. Nachdem die Dekolonisierung in den 1970er Jahren an ihrem primären Ziel angelangt war, kam den Menschenrechten eine immer wichtigere Rolle als weithin verbreitete *lingua franca* der Kritik und der Reform staatlicher Praxis zu.

Der Staat selbst galt fortan nicht mehr bloß als eine effektive territoriale Herrschaftsgewalt über Territorium und Staatsvolk, sondern als institutioneller Rahmen für kollektive Selbstbestimmung, individuell und kollektiv. Staatliche öffentliche Gewalt war nun darauf verpflichtet, die Menschenrechte der von ihr Regierten zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Und die staatlichen Strukturen selbst mussten nun menschenrechtlichen Ansprüchen genügen. Einerseits oblag es den Bürgerinnen und Bürgern selbst, die konkreten Strukturen auszugestalten, durch die und mit denen sie regiert werden wollten. Die Achtung der Menschenrechte aber impliziert, dass Regierungen aus freien und gleichen, regelmäßig abgehaltenen Wahlen hervorgehen (Art. 21 AEMR, Art. 25 IPbpR) und der Kontrolle durch eine unabhängige Justiz unterliegen – kurz, dass die grundlegenden Merkmale des liberal-demokratischen Verfassungsstaates erfüllt sind.¹⁰

Diese entmystifizierende Depotenzierung staatlicher Souveränität und das radikal veränderte Verständnis dessen, was unbedingt der innerstaatlichen Hoheit und Jurisdiktion unterliegt, sind auf zwei Ursachen zurückzuführen. Zum einen auf die offensichtliche Tatsache, dass das Ausmaß der durch das faschistische deutsche Regime und seine Verbündeten gegen die eigene Bevölkerung begangenen Gräueltaten derart groß war, dass die rechtliche Delegitimierung staatlicherseits begangener Menschenrechtsverletzungen zentrale Bedeutung gewann. Vielleicht wichtiger war jedoch die Idee, dass die interne Struktur eines Staates und das Verhältnis zu seinen Bürgerinnen und Bürgern direkte Implikationen für die Gestaltung seiner außenpolitischen Beziehungen hat. Während

¹⁰ Dies steht erst seit dem Ende des Kalten Krieges im Fokus der Forschung (s. Franck 1992, S. 46). Eine solche Position ist nicht unumstritten, obwohl die Kritik an ihr selten auf sorgfältiger rechtlicher Analyse beruht, sondern oft generelle politische Bedenken hinsichtlich eines mangelnden internationalen Konsenses, einer aggressiven militärischen Interventionsstrategie und der Gefahr eines neuen Imperialismus artikuliert. Eine ausführliche Diskussion findet sich bei Marks (2000).

Kant erstmals postulierte (Kant 1795), dass Staaten, die er als *Republiken* bezeichnete – im Grunde liberale konstitutionelle Demokratien – untereinander keine Kriege führen würden,¹¹ war Roosevelt der Überzeugung, dass „die Welt sicher für die Demokratie zu machen“ und „Freiheit von Angst“ zu gewährleisten bedeutete, dass die grundlegenden Standards legitimer staatlicher Regierungsmacht im Völkerrecht würden festgeschrieben werden müssen.¹² Von zentraler Wichtigkeit dafür war es, sicherzustellen, dass individuelle Personen nicht länger als Untertanen und somit als Ressource verstanden würden, von um Macht wetteifernden Staaten mobilisiert im Dienste von Würde, Stolz und Ruhm der Nation, im Dienste ihrer überlegenen Kultur und Macht, in der Absicht, Weltreiche zu errichten und deren Status auszubauen. Wichtig war dies, um zu verhindern, dass nationalistische Ideologien, faschistischer oder auch bloß autoritärer Couleur, weiterhin das Fundament innerstaatlicher oder außenpolitischer Unterdrückung bilden konnten.

Drittens veränderte sich die Idee der Staatlichkeit jedoch in einem noch generelleren Sinne im Hinblick auf ihre externe Dimension. Rechtlich betrachtet wurden Staaten nunmehr verstanden als integraler Bestandteil einer umfassenderen internationalen Gemeinschaft, deren Autorität sich nicht aus der Hoheitsmacht der jeweiligen Einzelstaaten ableitete. Die internationale Gemeinschaft war nun in grundlegendem Sinne kompetent, die Souveränität einzelner Staaten mit oder ohne deren Zustimmung zu beschränken, und zwar auf Grundlage allgemeiner Rechtsgrundsätze – einige davon als *ius cogens* besonders geschützt – und auch auf Grundlage des Völkergewohnheitsrechts. Staatliche Souveränität war nicht länger ein grundlegendes Recht, dessen Beschränkung einem einzelstaatlichen Zustimmungsvorbehalt unterlag. Souveränität bedeutete nun vielmehr eine Fokussierung auf die Mitgliedschaft und die Partizipation in einer übergeordneten, globalen Prinzipiengemeinschaft (vgl. z.B. Chayes/Chayes 1995). Die rechtliche Struktur dieser Veränderung soll nachfolgend beschrieben werden. Die Frage dabei wird lauten, in welchem Verhältnis eine derartige Veränderung zum Konstitutionalismus steht.

Grundsätzlich gibt es im Rahmen konstitutionalistischen Denkens zwei Gründe für eine solche Rekonzeptualisierung des Staates. *Der erste* ist das dem Konstitutionalismus eigene Programm, machtbasierte, nicht rechtfertigbare Do-

11 Dieser Befund hat beträchtliche empirische Evidenz für sich, s. Doyle (1983, S. 205). Einen nützlichen Überblick über die verschiedenen Konstellationen der Debatte über den „demokratischen Frieden“ gibt Pinker (2011, S. 278–294).

12 Man vergleiche Roosevelts *State of the Union Address* vom 6. Januar 1941, in welcher er die grundlegende Bedeutung der „Vier Freiheiten“ für eine globale Ordnung darlegte, auf die die USA hinarbeiten würden.

minanz abzuschaffen. Wenn innerhalb einer Rahmenordnung gleichberechtigter, souveräner Staaten das Selbstbestimmungsprinzip den grundlegenden Ausgangspunkt für die Vision einer internationalen Ordnung darstellt, dann dürfen nicht mächtige Staaten weniger mächtigen Staaten durch militärische und vergleichbare Mittel ihren Willen aufzwingen. Paradigmatisch für die Anerkennung dieses Prinzips sind das Allgemeine Gewaltverbot und die Verpflichtung zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten. *Der zweite* Grund besteht in der Notwendigkeit, die Begrenzung der einzelstaatlichen Kapazitäten zur Sicherstellung globaler Gemeinschaftsgüter und globalen Wohlstands zu überwinden. Die internationale Gemeinschaft ist auf die Entwicklung einer rechtlichen und institutionellen Infrastruktur angewiesen, um die Menschheit in die Lage zu versetzen, globale Probleme global anzugehen. Selbstbestimmung ist keine Praxis, die effektiv nur innerhalb einzelstaatlicher Grenzen ausgeübt werden kann, sondern bedarf der Entwicklung einer globalen rechtlichen Infrastruktur für Kooperation und Koordination.

Welche weiteren Folgerungen ergeben sich aus einem solchen Verständnis? *Erstens* waren Staaten nach dem Völkerrecht fortan nicht mehr ermächtigt, Krieg zu führen, um ihre Rechtspositionen zu sichern. Die zuerst im Rahmen des Briand-Kellog-Paktes von 1928¹³ durch die meisten Staaten eingegangenen Verpflichtungen aufgreifend, verbot die UN-Charta in Art. 2(4) grundsätzlich die Anwendung von Gewalt, ausgenommen den Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen Staat (s. Art. 51 UN-Charta) oder einer Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat gem. Kap. VII der UN-Charta. Staaten, die sich in ihren Rechten durch einen anderen Staat beeinträchtigt sahen, wurden zur friedlichen Beilegung der Streitigkeiten verpflichtet. Bis zur Anrufung eines Gerichts oder Tribunals war es einer sich für beeinträchtigt erklärenden Streitpartei möglich, unter materiellen und prozeduralen Einschränkungen bestimmte Gegenmaßnahmen zu ergreifen, um die Gegenpartei zur Rückkehr zu rechtskonformem Verhalten zu zwingen. Nicht jedoch wurde dem betreffenden Staat die Möglichkeit eingeräumt, durch Gewaltanwendung Abhilfe zu schaffen. Obwohl die grundlegende Idee dabei darin bestand, *die Herrschaft der Gewalt durch die Herrschaft des Rechts zu ersetzen*, und obwohl Gerichten und Tribunalen nach 1945 und noch einmal verstärkt nach 1990 eine bedeutsame Rolle zukam, bleibt die Jurisdiktion eines internationalen Gerichts nach wie vor von der Zustimmung der beteiligten Staaten abhängig. Ungeachtet dieser fortgesetzten Verletzung des für die Herrschaft des Rechts fundamentalen Grundsatzes *nemo iudex in causa sua* – denn das Zustimmungserfordernis läuft darauf hinaus, in Fällen, wo die Zustimmung ver-

13 Zur Bedeutung dieses Paktes vgl. Hathaway/Shapiro (2017).

weigert wird, den Angeklagten zu seinem eigenen Richter zu machen¹⁴ – kann die Verletzung des Allgemeinen Gewaltverbots zur völkerstrafrechtlichen Anschuldigung der Begehung eines „Verbrechens der Aggression“ führen und prinzipiell strafrechtlich sanktioniert werden.¹⁵ Ebenso können schwerwiegende und systematische Verstöße gegen humanitäres Recht oder Menschenrechte völkerstrafrechtlich als Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit verfolgt werden, selbst wenn die für die Handlungen verantwortliche Person ein unter Befehl handelnder Amtsträger oder gar das Staatsoberhaupt selbst ist. *Respondeat superior* wurde nicht mehr als Rechtfertigungsgrund anerkannt und die Immunität amtierender Staatsoberhäupter und Minister schützte nicht mehr vor der Verfolgung solcher Verbrechen. In diesem Sinne ist es seit 1945¹⁶ schlichtweg falsch zu behaupten, dass Einzelstaaten über ein Gewaltmonopol verfügen, wenn damit die letztverbindliche Kompetenz gemeint ist, darüber zu bestimmen, unter welchen Umständen Individuen Gewalt gegenüber anderen Individuen ausüben dürfen.¹⁷ Der Kerngehalt der Normen, auf die sich die Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs erstreckt, ist überdies als *ius cogens* geschützt. Diese Normen können durch keinen entgegenstehenden Willen irgendeines noch so mächtigen Staates geändert werden.

Zweitens war der konstitutionalistischen Tradition des 18. Jahrhunderts nicht bloß daran gelegen, Macht zu beschränken, sondern auch daran, die Voraussetzungen kollektiver Ermächtigung zu schaffen. Kollektive Selbstbestimmung auf nationalstaatlicher Ebene hat ihre Grenzen und vermag eine große Bandbreite globaler Gemeinschaftsgüter nicht sicherzustellen. Deshalb ist es aus konstitutionalistischer Perspektive von zentraler Bedeutung, dass der jurisgenerative Prozess im Völkerrecht im Laufe der Zeit, wenn auch höchst unvollkommen, in Richtung kollektiver Handlungsfähigkeit weiterentwickelt wird. Einerseits veröffentlicht die Völkerrechtskommission – ein unter Schirmherrschaft der UN ein-

14 Ein Defizit, das nach dem Zweiten Weltkrieg u. a. von Hans Kelsen und Hersch Lauterpacht beklagt wurde.

15 Ich werde an dieser Stelle die komplizierten Fragen hinsichtlich der universalen Jurisdiktion oder der Komplexitäten der Vorschriften über die Ausübung der Jurisdiktion des IStGH übergehen.

16 Wenn nicht bereits seit den Nürnberger und Tokioter Prozessen, so spätestens, seit der IStGH im Juli 2002 seine Geschäfte aufgenommen hat.

17 Selbstverständlich bedeutet dies nicht, dass staatliche Amtsträger nicht häufig mit illegaler Gewaltanwendung, die an Angriffskriege, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit grenzt, „davonkommen“; jedoch verhält es sich damit nicht anders als mit Kriminellen, die im nationalstaatlichen Kontext einer Strafe für ihre schwerwiegenden Straftaten entgehen. Wenn diese letzte Tatsache niemals an und für sich hinreichend war, um die Behauptung eines nationalstaatlichen Gewaltmonopols zu widerlegen, muss dies auch entsprechend für das Völkerrecht gelten.

gesetztes Organ hochangesehener, durch die Mitgliedstaaten bestellter Rechtsexperten – Berichte, die eine zentrale Rolle nicht nur in der Kodifizierung, sondern auch in der progressiven Weiterentwicklung neuen Völkerrechts auf einer Vielzahl an Gebieten spielen.¹⁸ Zudem hat sich ein innovatives Verständnis des Völkergewohnheitsrechts herausgebildet, welches die zur Herausbildung rechtsverbindlicher Gewohnheit erforderliche Zeitspanne begrenzt und die für das Feststellen von Gewohnheit relevanten Tatsachen erweitert (Lepard 2010).¹⁹ Dies führt auf der einen Seite zu einer Stärkung der quasi-legislativen Rolle der UN-Generalversammlung, welche Resolutionen erlässt, die, wenngleich selbst nicht unmittelbar bindend, doch eine zentrale Rolle für die Erzeugung von Völkergewohnheitsrecht annehmen konnten. Mit der Zeit schließlich entstanden auf Grundlage der multilateralen GATT- bzw. später WHO-Verträge zahlreiche internationale Organisationen; so schafften Weltbank und IWF eine globalwirtschaftlich orientierte Infrastruktur zur administrativen Steuerung und Beaufsichtigung bestimmter Teile der globalen Gemeinschaftsgüter. Heute fällt internationalen Organisationen ein breites Spektrum an Aufgaben in der Rechtsetzung zu (Alvarez 2005). Darüber hinaus hat sich ein Globales Verwaltungsrecht herausgebildet (Kingsbury et. al. 2005, S. 15–62). Aus global konstitutionalistischer Sicht sind diese Veränderungen dahingehend zu verstehen, dass sie auf die Errichtung einer institutionellen und rechtlichen Infrastruktur abzielen, die der Ermächtigung der Menschheit zur kollektiven Gestaltung der Welt durch rechtliche Regulierung und damit der Sicherstellung von Nichtbeherrschung (*non-domination*) und Förderung von Wohlstand dient.

C Anspruch und Wirklichkeit im Recht: Zum kritischen und transformativen Potenzial des Konstitutionalismus

Wenn Recht auf allgemeinen Grundsätzen beruht, welche in ihrer Gesamtheit ein Ideal konstitutionalistischer Legalität bilden, ist ein derart vorgestelltes System teleologisch auf die vollständige Realisierung dieser Grundsätze ausgerichtet. Das tatsächliche positive Recht und seine Institutionen aber können in einem Spannungsverhältnis zu diesen allgemeinen Grundsätzen stehen oder sie möglicherweise nur in begrenzter und unvollständiger Form realisieren. Zwischen der tatsächlich bestehenden positivrechtlich institutionalisierten Rechtspraxis und den

¹⁸ Diese reichen vom Recht der Verträge zwischen Staaten bis hin zu den Bestimmungen über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln.

¹⁹ Man denke an das sog. „*pressure cooked*“ oder „*instant*“ international law.

rechtlich niedergelegten Prinzipien kann erhebliche Spannung bestehen. Konkrete regelförmige Rechtsnormen und Institutionen können mit den ihr zugrundeliegenden Prinzipien unvereinbar sein. Die konkreten Rechtsregeln und institutionellen Arrangements können dann als zwar rechtmäßig, aber rechtlich fehlerhaft kritisiert werden. Auf diese Weise sind Rechtswissenschaftler in die Lage versetzt, bestehendes positives Recht aus der Perspektive von grundlegenden Rechtsprinzipien zu kritisieren, d. h. aus einer rechtsinternen Perspektive. Der Konstitutionalismus ermöglicht somit eine kritische normative Bewertung bestehender Rechtsnormen und Institutionen aus rechtsinterner Perspektive.

Die nach 1945 entstandene völkerrechtliche Ordnung wurde auf Grundlage der oben beschriebenen Grundsätze neu geformt. Diese Grundsätze wurden in Rechtsurkunden wie der UN-Charta niedergelegt. Die Institutionalisierung und Konkretisierung dieser Grundsätze jedoch musste ihrer zukünftigen Vollendung überlassen bleiben.

Selbst wenn beispielsweise die Behauptung zutreffend ist, dass Staaten nach 1945 rechtlich zur Achtung der Menschenrechte verpflichtet waren, so war diese Verpflichtung doch sowohl materiell in Hinblick auf konkretere normative Standards als auch im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Rechtsbehelfen im Falle eines Verstoßes radikal unterentwickelt.²⁰ Das Rechtsprojekt einer Verpflichtung der Staaten auf die Menschenrechte nahm seinen Ausgang eher als rechtsförmig artikuliertes Versprechen denn als wirksam institutionalisierte Realität. Und obgleich es auf dem Gebiet der Menschenrechte beträchtliche Entwicklungen gegeben hat, sowohl im Hinblick auf die Festschreibung primärer Normen als auch auf die zwecks ihrer Durchsetzung notwendig zu begründenden Dogmatiken und Institutionen – nicht nur, aber vor allem regional statt universal –, verbleiben viele Unzulänglichkeiten.

Auf ähnliche Weise wurde die prinzipielle Kriminalisierung von Verstößen gegen das Verbot von Gewaltanwendung und Angriffskriegen, schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts und Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Rahmen der Nürnberger und Tokioter Prozesse anerkannt. Die Prozesse selbst waren jedoch höchst unvollkommene Versuche, die nunmehr anerkannten strafrechtlichen Normen durchzusetzen. Nur die Besiegten wurden angeklagt, die Praktiken der Sieger konnten nicht Gegenstand solcher Verfahren sein. Weder die Bombardierung von Großstädten der Achsenmächte von Dresden bis Tokyo, noch die an Deutschen verübten ethnischen Säuberungen in Polen und der Tsche-

²⁰ Samuel Moyns These, die Menschenrechtsgesetzgebung sei erst 1977 entstanden, ist eine grobe Übertreibung. Doch weist er zutreffend darauf hin, dass in den späten 1970er Jahren eine wichtige Veränderung in der umfassenderen politischen und kulturellen Rezeption der Menschenrechte einsetzte (Moyn 2010).

choslowakei, noch der Einsatz von Atomwaffen in Hiroshima und Nagasaki wurden vor Gericht einer strafrechtlichen Bewertung unterzogen. Die Gerichte traten nicht auf Grundlage unparteiischer und unabhängiger Verfahren zusammen, sondern wurden von den Siegermächten eingesetzt. Ungeachtet dieser strukturellen Defizite, die vollkommen zu Recht kritisiert wurden, wäre es jedoch falsch, diese Mängel als Indizien einer scheinheiligen Siegerjustiz zu verunglimpfen. Weitaus besser lassen sich diese Begebenheiten als Teil eines Weges zur sukzessiven Institutionalisierung neuer Prinzipien unter realweltlichen Bedingungen verstehen. Weitere Schritte zur erfolgreichen Institutionalisierung strafrechtlicher Ahndung von Verbrechen sollten nach dem Ende des Kalten Krieges erfolgen, bevor schließlich der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) durch das Römische Statut als allgemeines Gericht eingerichtet und mit entsprechender Jurisdiktionsgewalt ausgestattet wurde. Und selbst dieses Statut ist – insbesondere, aber nicht ausschließlich mit Blick auf die Beschränkung seiner Jurisdiktionsgewalt auf Verbrechen der Aggression – Gegenstand plausibler und anhaltender rechtlicher Kritik.

Wenn ein konstitutionalistischer Ansatz es also ermöglicht, eine rechtsinterne kritische Perspektive auf rechtliche Institutionen und Dogmatiken einzunehmen, so besteht die Kehrseite seines kritischen Potenzials in seinem potenziell transformativen Charakter.²¹ Beide Seiten ergeben sich aus der potenziellen Spannung zwischen Anspruch und Wirklichkeit im Recht. Eine konstitutionalistische Transformation findet statt, wenn allgemeine Rechtsgrundsätze durch Interpretation oder progressive Entwicklung zur Argumentationsgrundlage werden, um in strukturell-transformativer Weise bestehende Normen neu zu interpretieren oder bestehende Institutionen zu reformieren, um diese so in Einklang mit den ihnen zugrundeliegenden und sie legitimierenden Prinzipien zu bringen.

Wenn eine bestehende Rechtspraxis im Lichte der ihr zugrundeliegenden Prinzipien kritisiert werden und ggfs. dann transformiert werden kann, um mit ebenjenen Prinzipien besser in Einklang zu stehen, vollzieht sich der Schritt von Kritik zu Transformation entweder durch Rechtsinterpretation, durch progressive Rechtsentwicklung durch Rechtsanwender, z.B. Gerichte, oder indem „politische“ Akteure durch Rechtsetzung das Recht reformieren. Sobald allgemeine Prinzipien Grundlage für die Kritik einer konkreten Rechtsnorm geworden sind, bestehen drei Möglichkeiten, um das Spannungsverhältnis aufzuheben. In allen drei Fällen übernehmen die jeweils zugrundeliegenden Prinzipien eine regulative Funktion, deren Bestimmung darin besteht, tatsächliche Rechtspraxis mit den sie begründenden Rechtsgrundsätzen in Einklang zu versetzen. Für die Rechtsin-

21 Vgl. zur Debatte über den transformativen Konstitutionalismus Hailbronner (2017).

terpretation ergeben sich aus den entsprechenden Rechtsgrundsätzen im Streitfall objektive teleologische Argumente für eine prinzipienkonforme Auslegung. Von progressiver Rechtsentwicklung ist zu sprechen, wenn sich als Resultat prinzipienbasierter Anfechtung gefestigter Rechtsauffassungen neue, prinzipienkonformere Rechtsauffassungen verfestigen. Die normativen Grenzen zulässiger progressiver Rechtsentwicklung sind dort erreicht, wo sich ein Rechtsgrundsatz im Hinblick auf einen Sachverhalt auf verschiedene Weise plausibel auslegen lässt, aber die Entscheidung zwischen verschiedenen Auslegungen in die Zuständigkeit politischer Akteure fällt.²² In einem solchen Fall ist eine durch politische Entscheidung herbeizuführende Reform erforderlich, deren Ziel es sein muss, eine von mehreren plausiblen Rechtskonkretisierungsmöglichkeiten verbindlich festzulegen.

2 Einige Ideen zu einer affirmativen Genealogie des Globalen Konstitutionalismus unter besonderer Berücksichtigung des asiatischen Kontexts

Eine Geschichte des Konstitutionalismus als Rechtsgeschichte ist mehr als Geistes- und Ideengeschichte oder Geschichte rechtsdogmatischer Institutionen. Sie sollte vielmehr als Teil der Geschichte einer tatsächlichen rechtlichen und politischen Praxis untersucht werden, und zwar in der Vielzahl der Kontexte, die sie berührt. Eine Geschichte des Globalen Konstitutionalismus wäre nicht lediglich mit der Entstehung, der Rezeption, der Weiterentwicklung und der Legitimierung konstitutionalistischer Ideen befasst, sondern auch mit der Frage, wie, warum und von wem er abgelehnt wurde. Sie sollte nicht nur den ihm zu verdankenden Erfolgen Rechnung tragen – im Hinblick sowohl auf individuelle und kollektive Befreiung aus Herrschaftsverhältnissen, wirtschaftliche Prosperität und generellen Wohlstand als auch auf kulturelle und zivilisatorische Blüte –, sondern auch seine Ambivalenzen, sein Scheitern und seine Hypokrisen beleuchten. Eine Geschichte des Globalen Konstitutionalismus kann nicht als simples Fortschrittsnarrativ plausibel gemacht werden. Ungeachtet all dessen lautet die Frage aber, ob eine vertiefte Kenntnis der Geschichte des Konstitutionalismus und seiner

²² Diese Formulierung schafft natürlich mannigfache neue Probleme. Eine klassische kritische Untersuchung der verwandten Unterscheidung zwischen rechtlichen und nicht-rechtlichen (politischen) Konflikten bietet Lauterpracht (1933).

Anfechtungen nicht zugleich ein vertieftes Verständnis des Konstitutionalismus selbst, der Plausibilität seiner normativen Forderungen und seines Potenzials herbeiführen kann. Und weiter, ob eine Genealogie des Konstitutionalismus nicht zu seiner grundsätzlichen Affirmation beitragen kann, statt zu seiner Diskreditierung. Wenn und sofern sie dies täte, müsste sie einer Vielzahl von Bedenken begegnen, deren wichtigstes vermutlich im Einwand besteht, der Globale Konstitutionalismus und sein Bekenntnis zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsherrschaft sei nur ein neuerlicher Versuch des Westens, seine imperialen Ambitionen zu maskieren und sie in das Gewand einer universalistischen Ideologie zu kleiden. Was das Christentum für das 16. bis 18. Jahrhundert und die „Zivilisation“ im 19. und 20. Jahrhundert waren, wird, so dieser Einwand, nach dem Zweiten Weltkrieg zu neuem Leben erweckt, dieses Mal als Ideologie eines universalen menschenrechtsbezogenen Konstitutionalismus.

A Die neue konstitutionalistische Ordnung und „der Westen“

Die beste Möglichkeit, die Idee einer affirmativen Genealogie plausibel zu machen, besteht darin, unmittelbar den ernsthaftesten Bedenken zu begegnen, die einer solchen skeptischen Haltung ihre Glaubwürdigkeit verleihen. Es trifft zu, dass der Konstitutionalismus dem Kernland „des Westens“ entstammt: nämlich den Revolutionen Amerikas und Frankreichs im 18. Jahrhundert. Es ist ferner zutreffend, dass das moderne Projekt des Globalen Konstitutionalismus eng mit den Bestrebungen der Roosevelt-Administration verbunden ist, nach dem Zweiten Weltkrieg eine neue Weltordnung zu errichten. In dieser Hinsicht waren die Vereinigten Staaten der revolutionäre Akteur und nutzten ihre beträchtliche kriegserprobte weltpolitische und diplomatische Macht, um dieses Ziel zu erreichen. Das soll zunächst in Kürze anhand dreier Beispiele dargelegt werden, um dann genauer zu prüfen, was für Konsequenzen sich aus einer solchen Geschichte für die Bewertung des Konstitutionalismus ergeben.

Die ersten zwei Beispiele betreffen die Rolle der USA bei der Errichtung neuer Verfassungsordnungen für die Haupt-Achsenmächte. Diesen wurde nach ihrer bedingungslosen Kapitulation gewissermaßen befohlen, eine Form der liberalen konstitutionellen Demokratie zu errichten. Weder die Entstehungsgeschichte der deutschen, noch die der japanischen Verfassung reflektierten also das freie Handeln eines selbstbestimmt agierenden Volkes – „*We the People*“ – als verfassungskonstituierende Macht. Im Falle Deutschlands bestand seitens der politischen Verantwortungsträger eine große Zurückhaltung gegenüber der Idee der Verfassungsgebung, da, wie sie geltend machten, kein Staatsvolk vorhanden war, das eine Verfassung sich zu geben imstande gewesen wäre: Der Osten Deutsch-

lands war schließlich sowjetisch besetzt und eine neue Verfassung würde sich höchstens auf den Westteil Deutschlands erstrecken können. Diese Bedenken hinderten die westlichen Besatzungsmächte nicht daran, auf einem Verfassungsgebungsprozess zu insistieren. Der einzige Weg, der den Repräsentanten der verschiedenen Bundesländer blieb, um ihr Missfallen kundzutun, bestand darin, dem neuen Dokument den Namen einer Verfassung zu verweigern. So wurde es stattdessen „Grundgesetz“ genannt und von den Alliierten, nachdem sie sich seiner Übereinstimmung mit ihren Maßgaben versichert hatten, abgenickt. Erst danach wurde es durch die Länderparlamente ratifiziert.

Die Geschichte der japanischen Verfassung ist sogar noch weniger subtil.²³ Nachdem General MacArthur als Supreme Commander for the Allied Powers (SCAP) befohlen hatte, die Meiji-Verfassung zu ergänzen und zu erneuern, setzte die Regierung eine Forschungskommission ein, um die Notwendigkeit einer Ergänzung der Verfassung prüfen zu lassen. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass Ergänzungen der Meiji-Verfassung tatsächlich notwendig waren, jedoch nur in geringem Umfang. Die daraufhin veröffentlichten Ergänzungsentwürfe und ihr konservativer Gehalt erregten den Unmut des SCAP, der nunmehr durch seinen Stab innerhalb von acht Tagen einen Entwurf für eine neue Verfassung erarbeiten ließ. Zwar ließ dieser Entwurf den Status des Kaisers als Staatsoberhaupt unangetastet, doch sah er zugleich die Abschaffung des Feudalsystems, die Einführung des Prinzips der Volkssouveränität, den Verzicht auf kriegsähnliche Handlungen sowie die Festschreibung des Verbots des Unterhaltens von Streitkräften vor. Der Regierung blieb keine Wahl, als den Entwurf zu billigen und zu ratifizieren.

Die Entstehungsgeschichte der UN-Charta ist diesen Begebenheiten nicht vollständig unähnlich. Obwohl die Charta 1945 im Rahmen der Konferenz von San Francisco von 50 Nationen verabschiedet wurde, waren die Entscheidungen über grundlegende Strukturen und Prinzipien bereits zuvor getroffen worden, in einem Prozess zwischen der Einigung auf die Atlantik-Charta, in welcher Roosevelt Churchill gemeinsame Grundsätze abrang, den Konferenzen von Teheran und Jalta sowie der Konferenz von Dumbarton Oaks. Ein Großteil der vorbereitenden Arbeit war von verschiedenen Teilen der Roosevelt-Administration geleistet worden. Die UN würden ohne die damalige Führungsrolle der USA nicht ansatzweise in ihrer heutigen Form existieren. Die Achsenmächte als Feindstaaten waren von den Verhandlungen ausgeschlossen und sollten erst 1956 (Japan) bzw. 1973 (geteiltes Deutschland) die Mitgliedschaft erhalten. Die UN-Charta wurde 1945 durch 51 Gründungsmitgliedsstaaten unterzeichnet. Heute sind es 193 Staaten. Die

²³ Das Folgende stützt sich auf Matsui (2011, S. 4–20).

Mehrheit der heute existierenden Staaten hatte folglich keine Möglichkeit, bei den Verhandlungen der UN-Charta mitzureden.

Klar ist, dass in all diesen Fällen die Verbreitung des Konstitutionalismus eindeutig ein US-amerikanisch beherrschtes Projekt war. Was jedoch weniger klar ist, ist die Frage, was dies über die Plausibilität des universalistischen Anspruchs sagt. Dies nicht nur, weil zwischen einer genealogischen Kritik und der Infragestellung der Gültigkeit einer Behauptung ein logischer Bruch besteht. Sondern vor allem auch, weil diese Genealogie selbst nicht ohne ihre interessanten Ambivalenzen und Komplexitäten ist, wie die folgenden Ausführungen zeigen sollen.

„Der Westen“ als Idee ist ein komplizierter Begriff innerhalb der Geschichte des Konstitutionalismus. Bereits bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass die Verbindung zwischen „dem Westen“ und dem Konstitutionalismus bestenfalls lose ist. Deutschland als europäische Großmacht der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts scheint zunächst mehr Gemeinsamkeiten mit Japan, einer asiatischen Großmacht, zu haben als mit den USA – und wird von den Alliierten entsprechend in vielerlei Hinsicht wie Japan behandelt: als ein Land, das der Umerziehung und der Entwöhnung von seiner nationalistisch-militaristischen Kultur bedurfte. Auch herrschten in Deutschland, ebenso wie Japan, im frühen 20. Jahrhundert – im Ersten Weltkrieg unter dem Kaiser und später unter den Nationalsozialisten – Ideologien vor, die nichts mit konstitutionalistischem Gedankengut gemein hatten. Im Gegenteil, die zu Beginn des Ersten Weltkriegs verbreiteten nationalistischen und auf kulturelle Vorherrschaft abzielenden „Ideen von 1914“ waren bewusst als Gegenentwurf zu den als materialistisch, individualistisch und letztlich als existenziell oberflächlich apostrophierten „Ideen von 1789“ inszeniert, welche für unvereinbar mit der deutschen Kultur erklärt wurden.²⁴ Weiter westlich in Europa fanden die Nazis im konservativ-autoritären Vichy-Regime willfähige Kollaborateure. Die Ideen der Französischen Revolution hatten in Frankreich tiefe Spaltungen hervorgerufen, und mit ihnen durch das 19. Jahrhundert hindurch eine Reihe von Gegenrevolutionen, mittels derer autoritäre Konservative Frankreich als Nation nicht auf die Prinzipien der Revolution, sondern auf seinen katholischen Glauben sowie die ästhetische Überlegenheit des einfachen ländlichen Lebens (*la France profonde*) und der durch den Adel hervorgebrachten ästhetischen Pracht zurückzuführen suchten. Selbst die Rolle Großbritanniens ist in diesem Zusammenhang keine einfache. Der Zweite Weltkrieg war Britanniens „beste Stunde“, in der es sich als Bollwerk gegen die Nazis erwies. Doch war Britannien zugleich ein Imperium, das innenpolitisch auf einem auf verfestigten

²⁴ Man vergleiche Thomas Manns Ausführungen über die deutsche Kultur und die liberale Verfassungsdemokratie in seinen *Betrachtungen eines Unpolitischen* (1918).

Erbprivilegien fußenden Klassensystem beruhte. Hier wurde die arbeitende Klasse eingeladen, ihr ökonomisch bemitleidenswertes Schicksal dadurch zu kompensieren, dass sie als Teil der überlegenen „weißen Rasse“ an der weltumspannenden Herrschaft des Britischen Kolonialreiches teilhaben sollte und die „Bürde des Weißen Mannes“ mitzutragen berufen war. Churchill selbst war dabei ein Skeptiker bezüglich der von Roosevelt forcierten neuen Weltordnung. Die Anerkennung des Selbstbestimmungsgrundsatzes war der Preis, den Churchill für die Unterstützung der USA gegen Hitler zu zahlen hatte. Roosevelt hatte unmissverständlich klargestellt, dass er nicht bereit war, amerikanisches Blut und amerikanisches Staatsvermögen zu investieren, um das britische Empire zu verteidigen und zu stützen.

Die Konstitutionalisierung der Welt war 1945 ein US-amerikanisch geführtes Projekt, kein „westliches“, weil der Konstitutionalismus unter den europäischen Großmächten vor dem Ende des Zweiten Weltkriegs noch keine tiefere Verankerung besaß, trotz eines Jahrhunderts der politischen und ideologischen Kämpfe. Die einschneidendsten Eingriffe und Umerziehungsbestrebungen der USA betrafen nicht hoffnungslos rückständige Völker, sondern Deutschland und Japan, die hochzivilisierten Barbaren, die Europa und Asien mit den Gräueln des Zweiten Weltkriegs überzogen hatten.

Das konstitutionalistische Moment des Jahres 1945 und die ihm nachfolgende Nachkriegsordnung bedeuteten einen radikalen Bruch mit der alten, vor dem Ersten Weltkrieg etablierten kolonialen Ordnung Europas. Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurden zwei der aggressivsten imperialistischen Großmächte ihrer Zeit in ihre Schranken verwiesen. Die zur selben Zeit neu herausziehenden Prinzipien der Selbstbestimmung, des Gewaltverbots und der Menschenrechte aber hatten auch auf die anderen, älteren europäischen imperialen Großmächte Frankreich und Britannien eine delegitimierende Wirkung, wenngleich der Prozess der Dekolonisierung noch viel Zeit und viele innenpolitische Kämpfe beanspruchen würde. In diesem Sinne also war das konstitutionalistische Moment des Jahres 1945 auch ein Höhepunkt des Anti-Imperialismus.

B Anti-Imperialismus als Imperialismus? Die Seeschlacht bei Tsushima als konstitutionalistisches Moment?

Als die japanische Flotte 1905 in der Seeschlacht bei Tsushima die gegnerischen russischen Flottenverbände schlug, wurde dies von unterdrückten Völkern auf der ganzen Welt als Beweis gefeiert, dass die imperialistischen Westmächte geschlagen werden konnten. In den Augen vieler nicht-weißer Menschen spottete diese Niederlage den westlichen Rassenhierarchien und dem damit verbundenen

Anspruch, die vermeintlich „rückständigen“ Länder Asiens zu „zivilisieren“ (Mishra 2012, S. 3). Bei vielen künftigen Führungspersönlichkeiten nationaler Befreiungsbewegungen hinterließ die von japanischer Seite einer europäischen Macht zugefügte Niederlage einen tiefen Eindruck – etwa bei Mohandas Gandhi, damals ein unbekannter Rechtsanwalt in Südafrika, dem später als Atatürk bekannten Mustafa Kemal, damals ein junger osmanischer Soldat in Damaskus, bei Jawaharlal Nehru, dem späteren ersten Premierminister Indiens, bis hin zu Sun Yat-sen, dem späteren ersten Präsidenten und Gründer der Republik China (Mishra 2012, S. 1–6). Aber obwohl die Seeschlacht von Tsushima ein Ereignis war, das die Herrschaftsansprüche westlich-imperialer Mächte und ihre Rassentheorien unterminierte und vielen unterjochten Völkern in ganz Asien Hoffnung gab und sie aus ihrer Lethargie erweckte, war dies kein anti-imperialistisches Moment. Schließlich war die Seeschlacht bei Tsushima eine Schlacht in einem Krieg zwischen zwei Imperialmächten, in dem es um die Kontrolle der Mandschurei und Koreas ging: Russland als etablierter europäischer Großmacht und Japan als einer aufstrebenden Regionalmacht, die nach einem Prozess radikaler Erneuerung infolge der Meiji-Restauration ihren eigenen „Platz an der Sonne“ zu sichern bestrebt war. Was diese Schlacht und Japans nachfolgender Aufstieg verdeutlichten, war lediglich, dass Weltreiche und rassistisch-kulturell anmaßendes Herrschaftsstreben nichts waren, worauf Europa oder der Westen ein ewiges Monopol würde wahren können. Wenn die Seeschlacht bei Tsushima tatsächlich der Beginn einer Erweckung Asiens war, der die „opening chords of the recession of the West“ (Mishra 2012, S. 6) erklingen ließ, so blieb die Möglichkeit offen, dass ein erwecktes Asien lediglich das Gleiche reproduzieren würde, das der Westen zu bieten hatte. Insoweit war die Schlacht bei Tsushima ein Beleg dafür, dass ein auf Behauptungen rassistischer oder kultureller Überlegenheit gründender Imperialismus eine Ideologie mit globaler Anziehungskraft sein könnte. Der Kampf gegen die Hegemonie des Westens kann auch die Form der Universalisierung ursprünglich westlich-rassistisch imperialer Ideologien annehmen.

Es war eine weit verbreitete Annahme, dass der Erfolg Japans mit seiner modernen Verfassung zusammenhing (Mishra 2012, S. 6). Umgekehrt wurde Russlands Niederlage mit seiner verknöcherten autokratischen Struktur in Verbindung gebracht. In diesem Sinne war die Seeschlacht bei Tsushima tatsächlich ein konstitutionalistisches Moment. Die Möglichkeit, in einer imperialen Welt Selbstachtung zu erwerben, ging, so schien es, Hand in Hand mit einer auf einer Verfassung beruhenden Regierungsform. Dies beflügelte nicht nur in Asien, sondern als Reaktion auf die Niederlage auch in Russland eine Reihe konstitutioneller Revolutionen, in denen Bevölkerungen gegen ihre autokratischen Herrscher aufbegehrten. Aus ganz Asien strömten Studenten nach Japan, um

dessen neue Verfassung zu studieren. Dennoch entsprach die Meiji-Verfassung von 1889, wie auch ihr preußisches Gegenstück aus dem 19. Jahrhundert, auf dem sie beruhte, nur der Form nach einer modernen Verfassung und blieb im Wesentlichen einer autokratischen Staatskonzeption und ihrer hereditären Legitimation verhaftet. In der japanischen Meiji-Verfassung war der Kaiser der Souverän, nicht das Volk. Dessen Macht leitete sich aus seiner religiösen Autorität ab, die sich aus seinem göttlichen Status ergab. Anders als die konstitutionellen Transformationen der Nachkriegszeit hatte die Meiji-Verfassung bis auf Äußerlichkeiten wenig mit dem Konstitutionalismus gemein.

C Konstitutionalismus in Asien und asiatische Beiträge zum Konstitutionalismus

Die Seeschlacht bei Tsushima als globalkonstitutionalistisches Moment lehrt etwas Wichtiges: Imperiale Mächte zu besiegen allein ist nicht ausreichend, um den Siegern anti-imperialistischen *bona fides* zu garantieren. Die Vereinigten Staaten mögen einen wesentlichen Beitrag geleistet haben, die alte Ordnung des Imperialismus und ihre Formen durch eine neue Ordnung beseitigt zu haben. Aber das schließt nicht aus, dass die neue Ordnung selbst im moralisch relevanten Sinne als imperiale gelten kann. Es mag wohl signifikante Unterschiede zwischen den europäischen *Empire*-Konzeptionen und der neuen durch die USA errichteten globalen konstitutionalistischen Ordnung geben. Doch folgt aus der Tatsache, dass die neue rechtliche Ordnung eine andere normative Struktur hatte, noch nicht, dass diese neue normative Struktur nicht ihrerseits eine neue Manifestation des Imperialismus sein könnte. Es ist auch nicht hinreichend, zu behaupten, dass der Konstitutionalismus nur deshalb nicht imperialistisch sein könne, weil er eine „richtige“ rechtliche und politische Ordnung darstellt. Argumente wie dieses dienen sämtlichen imperialistischen Projekten als Rechtfertigungsgrundlage und sind daher unzureichend. Was genau aber ist vonnöten, um den Einwand zu widerlegen, der Globale Konstitutionalismus sei nur der jüngste der Welt oktroyierte Schein-Universalismus, diesmal durch die Vereinigten Staaten als einer aus dem Zweiten Weltkrieg als global dominant hervorgegangenen imperialistischen Großmacht?

Wenn einer bestimmten Nation, wie Deutschland oder Japan nach dem Zweiten Weltkrieg, oder der Welt, wie wohl mittels der UN-Charta geschehen, eine bestimmte Ordnung auferlegt wird, ist es entscheidend, ob die Subjekte dieser Ordnung sich im Laufe der Zeit ihre Grundsätze zu eigen machen, an und in ihr kritisch-konstruktiv partizipieren und sie, so sie es für nötig erachten, auch in einzelnen Aspekten nach ihrer Vorstellung verändern. Eines der entscheidenden

Merkmale des Konstitutionalismus ist es, dass er solche Formen partizipativen Engagements ermöglicht und hervorhebt und die politische Lethargie bloßer Untertanen oder bevormundeter Vasallenstaaten als unwürdig ablehnt.

a Konstitutionalismus in Deutschland

Das deutsche Grundgesetz ist im Laufe der Jahrzehnte nicht nur zu einem zentralen Referenzpunkt der täglichen politischen und rechtlichen Debatten geworden, mit dem Bundesverfassungsgericht als höchst einflussreicher und angesehener Institution. Auch im Nationalstolz und der nationalen Identität der Deutschen hat das Grundgesetz mittlerweile einen zentralen Platz eingenommen, wenngleich man nicht behaupten kann, dass die Deutschen Hemmungen empfinden würden, es abzuändern, wie sie es für angemessen befinden.²⁵ Die Idee des Verfassungspatriotismus genießt in Deutschland weitverbreitete Achtung. Die Behauptung, das Grundgesetz sei eine imperialistische Auferlegung der alliierten Besatzungsmächte, findet heutzutage keinerlei Resonanz.

b Konstitutionalismus in Japan

Auch In Japan wird die Nachkriegsverfassung weithin als Erfolgsgeschichte betrachtet und genießt breiten Rückhalt. Doch lassen aus Perspektive des vergleichenden Verfassungsrechts zwei Besonderheiten aufmerken. Zum einen haben japanische Gerichte es trotz entsprechender positivrechtlicher Ermächtigung abgelehnt, die aktive Rolle zu übernehmen, die ihnen in den meisten liberalen konstitutionellen Demokratien zukommt (Matsui 2011, S. 140 – 151). Zum anderen ist die japanische Verfassung bis zum heutigen Tage nicht ein einziges Mal geändert worden, obwohl offensichtliche Gründe dafürsprächen. In ihrem berühmten Art. 9 proklamiert sie nicht nur den Verzicht auf das Recht, Kriege zu führen, sondern auch auf das Recht, Streitkräfte zu unterhalten. Unter der Annahme, dass Japan gemäß der Garantien aus Art. 51 der UN-Charta zur Selbstverteidigung berechtigt ist – was unter japanischen Rechtswissenschaftlern herrschende Ansicht ist –, würde diese Vorschrift Japan die Vorhaltung geeigneter Mittel versagen, ein solches Recht auszuüben. Tatsächlich verfügt Japan aber mit seinen sog. Selbstverteidigungsstreitkräften über eine der modernsten Armeen

²⁵ Bis 2009, d.h. innerhalb der ersten 60 Jahre seines Bestehens, wurde das Grundgesetz in 109 Artikeln durch 54 Änderungsgesetze modifiziert.

der Welt. Dieser Status quo ist nicht nur deshalb problematisch, weil er die Autorität der Verfassung untergräbt und sie Hypokrisie-Vorwürfen preisgibt. Auch die potenziell starke Rolle, die Japan als Truppensteller im Rahmen von Einsätzen gem. Kap. VII der UN-Charta spielen könnte und allem Anschein nach auch zu spielen bereit ist, wird dadurch unmöglich gemacht. Die Gründe für den Widerstand sowohl gegen eine umfassendere richterliche Prüfung als auch gegen die Änderung der Verfassung sind gewiss komplex und können an dieser Stelle nicht erschöpfend behandelt werden. Es ist aber nicht auszuschließen, dass jedenfalls zum Teil diese Phänomene mit einer gewissen kulturellen Widerspenstigkeit gegen den legalistischen Geist erklärt werden können, der mit dem Konstitutionalismus einhergeht. Vielleicht ist eine gewisse Toleranz gegenüber einer Diskrepanz zwischen Verfassungsanspruch und praktischer Wirklichkeit deswegen verbreitet, weil die Bedeutung der Verfassung sich nicht primär in ihrer operativen Rechtswirksamkeit zeigt, sondern eher als Symbol des neuen prosperierenden und friedlichen Nachkriegsjapan. Könnte es, vielleicht noch gewagter, sogar so sein, dass vor dem Hintergrund der vormaligen Sakralität des Kaisers nunmehr der Text der Verfassung primär symbolisch verstanden wird? Haben japanische Bürger und Politikerinnen Vorbehalte, die Verfassung zu ändern, weil sie fürchten, dass jede Änderung sie unausweichlich zurück in ein neues autoritäres, vielleicht gar militaristisches Regime führen könnte? Es ist nicht offensichtlich, dass der Konstitutionalismus als rechtliche und politische Praxis in Japan heute tief verwurzelt ist. Aber selbst wenn das zutreffen sollte, spielen Behauptungen, die japanische Verfassung sei illegitim und ein Symbol der anhaltenden Herrschaft der Vereinigten Staaten über Japan, im japanischen politischen Diskurs keine zentrale Rolle. Jedenfalls in ihrer symbolischen Bedeutung als Identifikationspunkt für das neue prosperierende Nachkriegsjapan haben Japaner sich die ihnen auferlegte Verfassung zu eigen gemacht.

c Die vielen Autoren des Globalen Konstitutionalismus

Die nach dem Zweiten Weltkrieg entstandene globale Ordnung war nicht einfach ein Produkt westlicher Köpfe, von westlichen Traditionen geprägt und durch mächtige westliche Staatsleute aufoktroziert. Sie war auch das Resultat erfolgreicher Kämpfe unterjochter und kolonisierter Nationen gegen imperialistische Unterdrückung; sobald die grundlegenden Institutionen und Normen der Nachkriegsordnung formal etabliert worden waren, wurden von einer großen Vielfalt an Akteuren die politischen Kämpfe und Streitigkeiten über die Bedeutung ihrer Kernprinzipien geführt. Im Folgenden kann dies nur exemplarisch illustriert werden.

Als US-Präsident Wilson darauf bestand, nach dem Ersten Weltkrieg den Grundsatz der Selbstbestimmung im Versailler Vertrag festzuschreiben, beschränkte sich die Anwendung dieses Grundsatzes lediglich auf den Umgang mit Gebietsansprüchen gegen besiegte Staaten. Keine Anwendung fand er auf Territorialansprüche der besiegten europäischen Mächte gegen die Sieger, und gewiss war es nicht angedacht, ihn mit den Überseegebieten Frankreichs und Großbritanniens in Verbindung zu bringen. Als jedoch der Versailler Vertrag ausgehandelt war und kurz darauf der neugegründete Völkerbund mit staatlichen Abgesandten zu besetzen war, traten nichteuropäische Akteure unter Verweis auf den Selbstbestimmungsgrundsatz mit ihren Forderungen auf und ziehen die Europäer der Hypokrisie. Nach den Gräueltaten des Ersten Weltkriegs erschien das Narrativ einer überlegenen europäischen Zivilisation außerordentlich zweifelhaft. Von Gandhi wird berichtet, er habe auf die Frage, was er von der westlichen Zivilisation halte, spöttisch geantwortet, sie wäre eine gute Idee. Eine solche Haltung hatte nach dem Ersten Weltkrieg beträchtliche Resonanz. Vertreter Ägyptens, Indiens und anderer Nationen verwiesen darauf, dass sie bereits *Zivilisationen* waren und wiesen so die vermessene Annahme der bestehenden Großmächte zurück, autoritativ über die Übereinstimmung relevanter Akteure mit bestimmten „zivilisatorischen“ Anforderungen zu urteilen. Der Druck wuchs, das Erfordernis der „Zivilisiertheit“ als Kriterium staatlicher Anerkennung aufzugeben. So ist die Universalisierung der Staatlichkeit eine Errungenschaft, die aus einem politischen Kampf resultierte, in welchem Unterdrückte und Kolonisierte ihren lediglich passiven Status überwandten, als zentrale Akteure auftraten und das Prinzip der Selbstbestimmung für sich in Anspruch nahmen.²⁶

Ein weiteres Beispiel für ein asiatisches Land, das eine aktive und, wenn gleich im damaligen Kontext nicht unmittelbar erfolgreiche, konstitutionell progressive Rolle in der Entwicklung des Völkerrechts spielte, ist Indien, und zwar im Kontext seiner Intervention in Ost-Pakistan 1971.²⁷ Indien setzte, als es in Ost-Pakistan intervenieren wollte, die Idee humanitärer Intervention auf die Agenda des UN-Sicherheitsrats. Die pakistanische Regierung war im Begriff, im östlichen Teil des Landes einen Genozid an Bengalis zu begehen, mit letztlich mindestens 500.000 Todesopfern. Neben humanitären Anliegen bestand das indische Interesse darin, die umfangreichen Flüchtlingsströme über seine Grenzen zu unterbinden. Inmitten des Kalten Krieges, in welchem Pakistan Verbündeter des Westens war und Indien nicht, fand die von Indien im Sicherheitsrat vorgebrachte

²⁶ Eine Beschreibung dieser Entwicklung findet sich bei Becker Lorca (2014).

²⁷ Eine monographische Behandlung dieses Ereignisses mit Fokus auf die Rollen Nixons und Kissingers in ihrem Versuch, die indische Intervention zu verhindern, findet sich bei Bass (2013). Vgl. auch Bass (2015).

Position nicht die erforderliche Unterstützung. Aber die indische Position hinsichtlich der Kompetenz des UN-Sicherheitsrats, humanitäre Intervention zu autorisieren, ist heute als prinzipiell richtig anerkannt. Es ist heute in Wissenschaft und Praxis weitgehend unumstritten, dass das Mandat zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit aus Kap. VII der UN-Charta auch die Möglichkeit umfasst, alle erforderlichen Maßnahmen zu autorisieren, um die Rechte von Individuen gegen schwerwiegende und systematische Menschenrechtsverletzungen durch Regierungen zu schützen, unabhängig davon, ob diese Verletzungen außerhalb der Grenzen des betreffenden Staates physische Wirkung entfalten.

Weiterhin verdient die Rolle Erwähnung, die nachfolgende japanische und andere asiatische Regierungen wie auch zivilgesellschaftliche Bewegungen beim Versuch einnahmen, nukleare Abrüstung durchzusetzen. Seit 24 Jahren legt Japan der UN-Generalversammlung Resolutionen zur Abschaffung von Nuklearwaffen vor, die mit breiter Unterstützung verabschiedet werden. Dieser Sachverhalt ist nicht nur von politischer Relevanz, sondern er hat auch rechtlich-konstitutionalistische Bedeutung, insofern als der Gebrauch oder die Androhung des Gebrauchs von Nuklearwaffen nach umstrittener, aber zutreffender Ansicht allgemeinen Grundsätzen des humanitären Rechts zuwiderläuft.²⁸ Nuklearwaffen ließen sich trefflich als Erbsünde der konstitutionalistischen Nachkriegsordnung beschreiben, so wie die Sklaverei die Erbsünde des konstitutionalistischen Projekts der USA im 18. Jahrhundert war: Als ein Kernelement der neugeschaffenen konstitutionalistischen Ordnung, das fundamental inkompatibel mit den Prinzipien ist, die ihr zugrunde liegen. Japan spielt eine zentrale Rolle dabei, dieses Problem in der globalen Öffentlichkeit zu thematisieren. Im Juli 2017 nahmen 122 Staaten, unter ihnen Bangladesch, Malaysia, Indonesien, Thailand und Vietnam – nicht aber die USA und kein einziger NATO-Staat – den Atomwaffenverbotsvertrag an. Es bleibt abzuwarten, ob der Vertrag sich als wirksamer Schritt zur Beseitigung von Nuklearwaffen erweisen und Druck auf die Atommächte ausüben kann.²⁹ Was anhand dieser Problematik jedoch ersichtlich wird, ist, dass die Trennlinie zwischen Vertretern konstitutionalismusfreundlicher und konstitutionalismusfeindlicher Positionen wenig mit regionaler Geographie oder Kultur zu tun hat. Stattdessen hat sie viel zu tun mit geostrategischen Erwägungen, hegemonialen Ambitionen, Unsicherheiten und dem alten Drama, Machtausübung durch

28 Als dem IGH die Möglichkeit gegeben war, über diese Frage zu entscheiden, vermied er dies mittels einer höchst ungewöhnlichen *non-licet*-Entscheidung und ließ die Frage somit offen (ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, 226.)

29 Vier der gegenwärtigen Atommächte sind asiatische Staaten: China, Indien, Pakistan und Nordkorea.

rechtliche Prinzipien einzuhegen. In diesem Drama finden sich asiatische und westliche Akteure auf beiden Seiten der Trennlinie.

d Globaler Konstitutionalismus und China als Herausforderung

Wenn China heutzutage als Land erscheint, in dem konstitutionalistisches Gedankengut auf wenig fruchtbaren innerstaatlichen Boden fällt, dann hat dies wenig mit Charakteristika zu tun, die der Kultur, den Traditionen und der Geschichte Chinas immanent wären, vielmehr mit den pfadabhängigen Entscheidungsoptionen und Präferenzen der Partielite und jüngst besonders Xi Jinpings (1). Diese Entscheidungen haben ihrerseits viel mit dem Scheitern liberaler konstitutioneller Demokratien in anderen Teilen der Welt und der daraus resultierenden Vermutung zu tun, China könnte mit anderen Modellen erfolgreicher sein (2). Was dies jedoch für Chinas Beziehung zum Globalen Konstitutionalismus im Völkerrecht bedeutet, bleibt ambivalent (3).

(1) Ähnlich wie auch in Japan resultierten in China radikale Reformen und eine moderne konstitutionelle Regierungsform zunächst aus den demütigenden Konfrontationen mit anderen Großmächten: zuerst in den Opiumkriegen in der Mitte des 19. Jahrhunderts, die, neben den sog. Ungleichen Verträgen, zum Verlust Hong Kongs an die Briten führten. Sodann – aus chinesischer Sicht vielleicht noch demütigender – folgte die Niederlage im ersten Japanisch-Chinesischen Krieg von 1894/1895.³⁰ Die Demütigung lag nicht lediglich darin, dass es anderen Mächten gelang, gegenüber China eine Vormachtstellung zu gewinnen, die den Anspruch souveräner Gleichheit Chinas unterminiert. Die Schärfe der gefühlten Verletzung geht zurück auf das Selbstverständnis des Chinesischen Kaiserreiches als Zentrum der Welt, zu dem andere Völker und Nationen durch ein kompliziertes Regime aus Unterwerfungsritualen und Handelsprivilegien in Beziehung traten (Svarverud 2007, S. 8–15). Als China von den Briten die Ungleichen Verträge aufgezwungen wurden, war der chinesischen Regierung nicht einmal bewusst, dass diese in einem für ihr moralisches Universum relevanten Sinne ungleich waren. Gewiss, britische Bürger unterlagen fortan der Konsulargerichtsbarkeit und nicht länger der kaiserlichen Jurisdiktion, jedoch war Jurisdiktion bereits im alten China prinzipiell personal konzipiert, nicht territorial. Dass China umgekehrt keine Konsularjurisdiktion über seine Bürger in Großbritannien gewährt wurde, war aus chinesischer Sicht ebenso einleuchtend: Chinesischen Untertanen

³⁰ Eine Geschichte der Begegnung Chinas mit dem Völkerrecht und seines Verhältnisses zu diesem findet sich bei Svarverud (2007). S. auch Tang (2012).

war es grundsätzlich nicht gestattet, ins Ausland zu reisen, und sie hatten dafür auch keinen Anlass, während für Ausländer sehr wohl Anlass bestand, nach China zu reisen, dem Kaiser seine Reverenz zu erweisen, von der überlegenen chinesischen Kultur zu lernen und auf Handel zu hoffen. Die durch Japan erlittenen Verluste aber waren schmerzhaft: Wie konnte eine winzige, lange Zeit von der chinesischen Sprache und Kultur abhängige Insel ein so ungleich viel größeres Reich schlagen? Die militärische Niederlage gegen Japan läutete das Ende der Qing-Dynastie und die Entstehung der konstitutionellen Republik China 1911 ein, mit Sun Yat-Sen als ihrem ersten Präsidenten. Obgleich die Spezifika ihrer Verfassung selbstverständlich den besonderen chinesischen Umständen angepasst werden mussten, zeugte sie – anders als die Meiji-Verfassung 1889 – von einem genuinen Bekenntnis zu konstitutionalistischen Prinzipien. Aufgrund von Fremdbesatzungen, der ungebrochenen Macht von Warlords und der Spaltung zwischen Nationalisten und Kommunisten befand sich das Land in permanentem Aufruhr, bis es Mao Tse-tung gelang, Festlandchina unter kommunistischer Herrschaft zu einigen und die Volksrepublik China zu gründen, während sein nationalistischer Rivale Chiang Kai-shek Taiwan behielt. Obwohl Chiang Kai-sheks Kuomintang-Regierung bis in die späten 1980er Jahre hinein mittels Kriegerrecht regierte, prosperierte Taiwan wirtschaftlich in erheblichem Maße und entwickelte sich sukzessive zu einer liberalen konstitutionellen Demokratie. Auch in Festlandchina wurde nach dem Tod Mao Tse-tungs – dem Stalin noch die regimestabilisierenden und -legitimierenden Vorzüge einer förmlichen Verfassung ans Herz gelegt hatte (Zhang 2012, S. 43) – im Rahmen der Öffnungspolitik Deng Xiaopings 1982 eine neue chinesische Verfassung verabschiedet. Diese trug im Allgemeinen die Kernmerkmale einer modernen Verfassung, indem sie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit garantierte. Andererseits zementierte sie das politische Monopol der Kommunistischen Partei und spielte überdies, wie in allen kommunistischen Ländern, im politischen Leben nur eine marginale Rolle. Wichtige Veränderungen in Machtverhältnissen und politischer Ausrichtung spiegelten sich bestenfalls in den Parteistatuten, nicht aber in der Verfassung wieder. Gleichmaßen waren nicht parlamentarische Organe oder Gerichtsentscheidungen maßgeblich, sondern Entscheidungen des Parteitags. Wenn sich die Situation in China heute von derjenigen anderer Länder unterscheidet, die einst kommunistisch waren und heute liberale konstitutionelle Demokratien sind, so liegt dies daran, wie die chinesische Führung mit den potenziell transformativen Ereignissen von 1989 umging, als große Studentendemonstrationen die Stabilität des Regimes bedrohten. Anders als z.B. die ostdeutsche Parteielite, 1989 mit demselben Problem konfrontiert, entschied sich die chinesische Regierung für ein rigoroses Durchgreifen. Gleichwohl gab es selbst unter jenen, die diesen Ansatz begrüßten, solche, die die Vorstellung hegten,

China würde sich letztlich zu einer liberalen konstitutionellen Demokratie entwickeln. Doch glaubten sie, China sei schlicht noch nicht bereit für einen solchen Schritt. Es ist nicht überraschend, dass chinesische Wissenschaftler in den 1990er und 2000er Jahren an Universitäten offen über die Möglichkeiten und Implikationen, die Umstände und den Zeitpunkt eines Beitritts Chinas zur konstitutionalistischen Welt diskutierten (s. z. B. Buyun 2010). Während akademische Debatten und Publikationen toleriert wurden, war es dagegen nicht möglich, offen die politische Forderung nach der Errichtung einer liberalen konstitutionellen Demokratie zu erheben, wie es 303 Intellektuelle im Jahr 2008 taten, als sie anlässlich des 60. Jahrestages der UN-Menschenrechtscharta, des 100. Jahrestages der chinesischen Verfassung sowie des 10. Jahrestages der chinesischen Unterzeichnung des UN-Zivilpakts die *Charta 08* veröffentlichten. Unterhalb öffentlicher politischer Werbung für die liberale konstitutionelle Demokratie, die die Kommunistische Partei und ihr politisches Monopol unmittelbar bedrohte, war vieles erlaubt.³¹ Dies änderte sich erst, als 2012 Xi Jinping an die Macht gelangte. Die beschriebenen universitären Debatten sind seitdem durch striktere Parteirichtlinien über die Zulässigkeit der Inhalte juristischer und politikwissenschaftlicher Seminare sowie die Androhung von Sanktionierung wirksam unterbunden worden. Was aber mit Blick auf die jüngere Geschichte Chinas und Taiwans sowie die jüngsten Ereignisse in Hong Kong deutlich wird, ist, dass sich die Behauptung, Chinas Kultur und Traditionen seien auf einzigartige Weise mit der liberalen konstitutionellen Demokratie unvereinbar, nur schwerlich aufrechterhalten lässt.

(2) Die Entscheidung der chinesischen Führung, nach 2012 einen anti-konstitutionalistischen Kurs einzuschlagen und stattdessen den Herrschaftsanspruch der Partei zu betonen, zu konsolidieren und auszuweiten, hat mit Sicherheit viele Gründe. Unter diesen findet sich aber zweifellos auch das wahrgenommene Scheitern liberaler konstitutioneller Demokratien, ihr Versprechen einzulösen, glaubhaft für die weltweit beste zivilisatorische Praxis der Gegenwart Modell stehen zu können. Auf der einen Seite konnte China am Beispiel Russlands ablesen, dass angesichts der Herausforderungen von 1989 ein selbst herbeigeführter Regimewechsel nicht ratsam gewesen wäre. Immerhin hatte Russland im internationalen System nicht nur seinen Status als Supermacht eingebüßt, sondern in der Dekade nach den westlichen Reformen auch einen schweren wirtschaftlichen Abschwung und eine damit einhergehende signifikante Absenkung des Lebens-

31 Für die damalige Zeit vielleicht typisch im Ausdruck gemäßigt progressiver Empfindungen war Keping (2009), der einen stufenweisen Baustein-Ansatz für eine demokratische Entwicklung Chinas befürwortete, zunächst fokussiert auf die Zivilgesellschaft, lokale Regierungsstrukturen, parteiinterne Demokratie und eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit.

standards für breite Schichten der Bevölkerung erlebt. Zum anderen hatte sich Indien, seit seiner Unabhängigkeit die größte Demokratie der Welt, wesentlich langsamer entwickelt als China. Für einen Reisenden, der im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts das Leben in Mumbai mit dem in Shanghai vergliche, wäre die Überlegenheit der liberalen konstitutionellen Demokratie als wirtschaftliches Entwicklungsmodell wohl wenig naheliegend. War es zuletzt nicht auch der Fall, dass die Europäische Union und die Vereinigten Staaten – die selbsternannten Gralshüter der konstitutionalistischen Versprechungen – sich in seltsam irrationalen Reaktionen auf die Herausforderungen des Terrorismus verstrickten, in nutzlosen und illegalen Kriegen steckenbleibend, sich darüber hinaus inmitten einer immensen Wirtschaftskrise befanden und sich nun, nach einer Dekade glanzlosen wirtschaftlichen Wachstums, fest im Griff politischer Bewegungen, Parteien und Personen wiederfanden, denen es um die Beschleunigung selbstzerstörerischer Tendenzen zu tun war? War es tatsächlich plausibel anzunehmen, die Kommunistische Partei Chinas würde nicht zu Besserem in der Lage sein? Könnte sie sich nicht beispielsweise als quasi-meritokratische Organisation neu erfinden, das Land mit Hilfe rekrutierter Talente technokratisch regieren und so, in einer Verschmelzung der Idee einer leninistischen Avantgarde-Partei mit konfuzianischen Vorstellungen bürokratischer Verdienste, weiteres Wachstum und Stabilität sichern und, auf lange Sicht, vielleicht gar eine globale Vormachtstellung erreichen?³²

(3) Es war zweifellos auch der Rückblick auf ein 30 Jahre währendes wirtschaftliches Wachstum, der die Führung der Kommunistischen Partei mit Zuversicht auf das Potenzial des von ihr eingeschlagenen Weges blicken ließ; dies umso mehr zu einem Zeitpunkt, da die liberale konstitutionelle Demokratie schwach erschien. Doch ist hier das letzte Wort noch nicht gesprochen. Die liberale konstitutionelle Demokratie schien auch damals schwach und dekadent, als in den 1930er Jahren viele faschistische und kommunistische Kräfte voller Vitalität schienen und gewillt, die Herausforderungen der Zukunft anzunehmen. Auch sind die bisherigen Errungenschaften der Kommunistischen Partei ambivalenter, als das offizielle Narrativ es vermuten lässt. Selbst nach beinahe 40 Jahren des Wachstums liegt der Lebensstandard durchschnittlicher Festlandchinesen unter dem durchschnittlicher Chinesen in Taiwan oder Hong Kong, geschweige denn dem durchschnittlicher Japaner oder Südkoreaner. Statt in Ehrfurcht zu erstarren, könnte man ebenso gut fragen: Weshalb so wenig so spät? Warum benötigte China so lange, eine Position wiederzuerlangen, welche es schon im 18. und 19. Jahrhundert verloren hatte? Es ist jedenfalls nicht unplausibel, dass die historische

³² Für eine entsprechende Sicht s. Bell (2015).

Rolle der Kommunistischen Partei Chinas, welche auch die Verantwortung für die desaströse Politik Maos und das menschliche Leid im Zusammenhang mit dem „Großen Sprung nach vorn“ und der „Kulturrevolution“ einschließt, nicht nur darin besteht, China von seinem Jahrhundert der Demütigungen erlöst zu haben. Wenn es auch schwierig ist, darüber zu mutmaßen, ob sich Chinas wirtschaftliche Entwicklungssituation unter einem anderen, genuin liberalen konstitutionell-demokratischen Regime früher verbessert hätte, kann umgekehrt nicht ausgeschlossen werden, dass das Machtmonopol der Kommunistischen Partei eine Mitursache für Chinas vergleichsweise späte Erholung darstellt.

3 Fazit

In den oben skizzierten historischen Abrissen wurden einige grundlegende Ideen zu einer affirmativen Genealogie des Globalen Konstitutionalismus deutlich. Historisch betrachtet ist die Verbindung zwischen „dem Westen“ und dem Globalen Konstitutionalismus wesentlich loser als häufig dargestellt. Zum einen waren und sind konstitutionalistische Ideen im „Westen“ zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Jurisdiktionen Gegenstand von entschiedener Zurückweisung und Anfechtung, sowohl grundsätzlich als auch im Hinblick auf ihre spezifischen Manifestationen. „Der Westen“ steht dem Konstitutionalismus nicht näher als konkurrierenden Ideen. Mannigfaltige Formen autoritär-nationalistischer Ideologien, die sich affirmativ auf Nationalkultur, Ethnizität, Religion und Tradition berufen, faschistische oder kommunistische Ideologien oder auch das Denken in Kategorien von Weltreich und *Empire* sind nicht weniger „westlich“ als der Konstitutionalismus und waren global mindestens ebenso einflussreich wie er, wenn nicht gar noch einflussreicher. Zum anderen wurde konstitutionalistisches Gedankengut durch asiatische Akteure rezipiert und gegen europäische Staaten in Stellung gebracht. Indem die Kolonisierten ihren Kolonialherren die von diesen promulgierten Ideale vorhielten und so deren Hypokrisie demaskierten, nutzten sie konstitutionalistische Prinzipien und machten sie sich zu eigen, um das Joch imperialer Unterdrückung abzuschütteln. Im Prozess der Aneignung dieser Ideen durch nicht-westliche Akteure änderte sich bisweilen die Bedeutung dieser Ideen. Universale Kategorien und ihre Bedeutung sind von jeher durch Begegnung und Konflikt geformt worden, statt einfach von einer Seite diktiert zu werden. Auch innerhalb Asiens selbst kamen konstitutionalistische Ideen im Kampf Unterdrückter gegen ihre jeweiligen Unterdrücker zum Tragen. Diese Ideen wurden und werden gegen lokale und nationale Eliten in nicht-westlichen Kontexten ins Feld geführt, die ihre Privilegien und ihre etablierte Herrschaftspraxis unter Berufung auf Souveränität, Kultur und Tradition zu verteidigen trachten.

Diese invozierten nationalistischen Konzeptionen wiederum dienen jenen Eliten zugleich als Grundlage, um ein gängiges westliches Handlungsmuster zu replizieren und diejenigen, die Rechte und andere konstitutionalistische Ideen einfordern, zur unglaublichen und korrupten fünften Kolonne des – ausländischen – Feindes zu erklären. Anti-konstitutionalistische Akteure traten in ihren jeweiligen Kontexten häufig im Namen nationaler Kultur und Tradition als Apologeten der Ideologie eigennützig agierender regionaler oder nationaler Eliten auf und boten diesen Eliten dergestalt intellektuellen Schutz gegen Infragestellungen durch ihre Untertanen; Infragestellungen, die häufig im Namen von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erfolgten. Diese Phänomene werden von kritisch-postkolonialen Empfindsamkeiten häufig mehr verschleiert denn erhellt. Die Reifikation und Essenzialisierung zivilisatorischer und kultureller Differenz verschleiert den Blick auf anhaltende intrakulturelle und -zivilisatorische sowie kultur- und -zivilisationsübergreifende Unterdrückung und den Widerstand dagegen.

Es besteht keine Garantie für eine künftig fortbestehende Relevanz des Konstitutionalismus, weder global, noch in Asien, noch selbst im Westen. Doch dürfte der Konstitutionalismus zumindest angesichts der schwindenden Hegemonie des Westens und der Verschiebung des Machtgleichgewichtes in Richtung Asien relevant bleiben. Entscheidend ist, dass eine hinreichend starke Koalition von Akteuren sich zu ihm bekennt, in Asien, in Südamerika, in Afrika und im Westen. Ob dies mittelfristig der Fall sein wird, ist eine offene Frage. Falls der Konstitutionalismus seine Relevanz einbüßen sollte, weil verschiedene anti-konstitutionalistische Akteure zu Hegemonialmächten aufsteigen und die Welt erfolgreich nach ihrem Bilde umgestalten, so lägen die Gründe für seinen Niedergang nicht in seiner mangelnden zivilisatorischen und kulturellen Inklusivität. Sein Niedergang läge eher in der Gleichgültigkeit und Ignoranz derer begründet, die ihn nicht verteidigten – und den Machtspielen derer, die glaubten, von diesem Umstand zu profitieren.

Bibliographie

- Alvarez, José (2005): *International Organizations as Law-makers*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Bass, Gary (2013): *The Blood Telegrams: Nixon, Kissinger and a Forgotten Genocide*. New York: Knopf Doubleday.
- Bass, Gary (2015): „The Indian Way of Humanitarian Intervention“. In: *Yale Journal of International Law* 40. Nr. 2, S. 227 – 294.
- Becker Lorca, Arnulf (2014): *Mestizo International Law: A Global Intellectual History 1842 – 1933*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Bell, Daniel (2015): *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Buyun, Li (2010): „Constitutionalism and China“. In: Yu Keping (Hrsg.): *Democracy and the Rule of Law in China*. Leiden: Brill, S. 195–229.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia (1995): *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Doyle, Michael (1983): „Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs“. In: *Philosophy & Public Affairs* 12. Nr. 3, S. 205–235.
- Dworkin, Ronald (1985): *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press.
- Franck, Thomas (1992): „The Emerging Right to Democratic Governance“. In: *American Journal of International Law* 86. Nr. 1, S. 46–91.
- Hailbronner, Michaela (2017): „Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South“. In: *American Journal of Comparative Law* 65. Nr. 3, S. 527–565.
- Hathaway, Oona/Shapiro, Scott (2017): *The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World*. New York: Simon & Schuster.
- Joas, Hans (2013): *The Sacredness of the Person: A New Genealogy of Human Rights*. Washington: Georgetown University Press.
- Kant, Immanuel (1923): „Zum ewigen Frieden (Erstausgabe 1795)“. In: *Kants Gesammelte Schriften*. Hrsg. von der Königlich Preussischen Akademie der Wissenschaften. Abt. 1: Werke, Bd. 8: Abhandlungen nach 1781. Neudruck, Berlin, Leipzig: De Gruyter, S. 341–386.
- Kennedy, David (1987): *International Legal Structures*. Baden-Baden: Nomos.
- Keping, Yu (2009): *Democracy Is a Good Thing: Essays on Politics, Society and Culture in Contemporary China*. Washington: Brookings Institution Press.
- Kingsbury, Benedict et al. (2005): „The Emergence of Global Administrative Law“. In: *Law and Contemporary Problems* 68, S. 15–61.
- Koskenniemi, Martti (2001): *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870–1960*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koskenniemi, Martti (2006): *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koskenniemi, Martti (2007): „Constitutionalism as Mindset: Reflections on Kantian Themes About International Law and Globalization“. In: *Theoretical Inquiries in Law* 8. Nr. 1, S. 9–36.
- Kumm, Mattias (2009): „The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: On the Relationship between Constitutionalism in and beyond the State“. In: Jeffrey Dunoff/Joel Trachtman (Hrsg.): *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 258–325.
- Kumm, Mattias (2018): „On the History and Theory of Global Constitutionalism“. In: Takao Suami/Anne Peters/Dimitri Venoverbeke/Mattias Kumm (Hrsg.): *Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 168–199.
- Lang, Anthony/Wiener, Antje (Hrsg.) (2017): *Handbook on Global Constitutionalism*. London: Edward Elgar.
- Lauterpacht, Hersch (1933): *The Function of Law in the International Community*. Oxford: Clarendon Press.

- Lepard, Brian (2010): *Customary International Law: A New Theory with Practical Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, Thomas (1918): *Betrachtungen eines Unpolitischen*. Berlin: S. Fischer.
- Marks, Susan (2000): *The Riddle of All Constitutions: International Law, Democracy and the Critique of Ideology*. Oxford: Oxford University Press.
- Matsui, Shigenori (2011): *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis*. London: Hart Publishing.
- Mishra, Pankraj (2012): *From the Ruins of Empire: The Revolt Against the West and the Remaking of Asia*. London: Allen Lane.
- Moyn, Samuel (2010): *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge: Harvard University Press.
- Peters, Anne (2015): „Global Constitutionalism“. In: Michel Gibbon (Hrsg.): *The Encyclopedia of Political Thought*. London: Wiley-Blackwell, S. 1484 – 1487.
- Pinker, Steven (2011): *The Better Angels of Our Nature*. New York: Viking.
- Svarverud, Rune (2007): *International Law as World Order in Late Imperial China: Translation, Reception and Discourse 1847–1911*. Leiden: Brill.
- Tang, Chi-Hua (2012): „China-Europe“. In: Bardo Fassbender/Anne Peters (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford: Oxford University Press, S. 701–723.
- Zhang, Qianfan (2012): *The Constitution of China: A Contextual Analysis*. London: Hart.

Etienne François

Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung: Eine europäische Geschichte der *longue durée*

Wer sich ohne tiefer darüber nachzudenken mit der Frage der internationalen Gerechtigkeit und institutionellen Verantwortung befasst, neigt automatisch dazu, darin eine genuin zeitgenössische Thematik zu sehen, die mit der Intensivierung und Beschleunigung der Globalisierung, der Zunahme der internationalen Migrationsbewegungen, der Bedeutung der transnationalen Institutionen oder auch der Tragfähigkeit der oft umstrittenen internationalen Strafgerichtshöfe zusammenhängt. Dass es sich dabei in der Tat um höchst aktuelle Fragen handelt, steht außer Zweifel. Soll das aber bedeuten, dass man es hiermit mit einer Problematik zu tun hat, deren Aktualität sich auf die letzten Jahrzehnte beschränkt und die so zeitgenössisch ist, dass sie sich entweder nur aus der Perspektive der aufklärungsbedingten Moderne oder sogar aus der der näheren Gegenwart verstehen lässt?

Eine solche Perspektive ließe sich rechtfertigen, wenn man es in der Tat dabei mit Begriffen, Institutionen und Fragestellungen zu tun hätte, die ihren Ursprung in einer kurzfristigen Vergangenheit hätten. Sollte dies der Fall sein, so würde es bedeuten, dass Gerechtigkeit und Verantwortung, Internationalität und Institutionalität erst seit kurzem existierten. Kaum aber beginnt man, einen solchen Satz zu formulieren, merkt man sofort, dass dies keineswegs der Fall sein kann: Gerechtigkeit und Verantwortung, Internationalität und Institutionalität sind Realitäten, die seit sehr langer Zeit bestehen, in Europa wie auch in anderen Erdteilen.

Möchte man besser verstehen, auf welchen Grundlagen die heutigen Überlegungen, Debatten und Maßnahmen beruhen, die mit der Problematik der internationalen Gerechtigkeit und der institutionellen Verantwortung zusammenhängen, so gibt es keine andere Wahl, als sich mit dem historischen Ursprung und der *longue durée* Geschichte der internationalen Gerechtigkeit und institutionellen Verantwortung auseinanderzusetzen. Da sich meine Kenntnisse auf Europa beschränken, will ich das hier mit Hilfe von einigen Bemerkungen und Beispielen aus der europäischen Geschichte versuchen.

1 Zurück zu den Wiegen Europas

Unter den „Wiegen Europas“, um einen Ausdruck zu übernehmen, den Thomas Serrier und ich in unserem Sammelband „Europa – notre histoire“ verwendet haben, nehmen drei Elemente einen zentralen Platz ein: das Christentum, das Recht und die Nationen (François/ Serrier 2017). Deswegen möchte ich zuerst auf diese drei „Wiegen“ zurückgehen.

Europa ist der Kontinent, der am längsten und tiefsten durch das Christentum geprägt wurde: In der inneren wie auch in der äußeren Wahrnehmung sind Europa und die Christenheit von Beginn an bis mindestens zum 17. Jahrhundert identisch und austauschbar gewesen. Daher empfiehlt es sich, mit der christlichen Definition der Gerechtigkeit anzufangen, einer Definition, für welche die Gerechtigkeit Gottes alles beinhaltet, was wahr, rein und gerecht im Sinne Gottes ist (François 2017, S. 333–349). Im Alten wie im Neuen Testament spielt in der Tat die Gerechtigkeit Gottes eine zentrale Rolle. Gott ist nämlich nicht nur die Verkörperung der absoluten Gerechtigkeit, sondern auch der Schöpfer der Menschheit, der ihr durch Abraham, Moses und die Propheten und später noch deutlicher durch seinen Sohn Jesus mitgeteilt hat, was die göttliche Gerechtigkeit ist und wie man ihr folgen soll. Er ist darüber hinaus dank der Selbstopferung Christi der Erlöser, der – wie Luther es anderthalb Jahrtausende nach Jesu Leben kraftvoll verkündete – die Menschen durch seine Gnade von der Last der (Erb)Sünde befreit hat und retten wird; er ist schließlich der allmächtige Richter, der am Ende der Welt alle Menschen richten wird. Das Spezifische am Christentum liegt allerdings auch darin, dass die Gerechtigkeit Gottes schon im Alten Testament und viel mehr noch im Neuen Testament nicht zu trennen ist von seiner Barmherzigkeit, einer Barmherzigkeit, die so großzügig ist, dass sie sich durch Gnade und Vergebung ausdrückt und von allen Menschen erwartet wird: „Richtet nicht, dann werdet auch ihr nicht gerichtet werden! Verurteilt nicht, dann werdet auch ihr nicht verurteilt werden! Erlasst einander die Schuld, dann wird auch euch die Schuld erlassen werden“, so soll Jesus seinen Jüngern nach dem Lukas-Evangelium gesagt haben (Lk. 6, 37), während alle Christen in dem von Jesus selber gelehrteten Gebet Gott bitten, dass „er uns unsere Schuld vergibt, wie auch wir vergeben unseren Schuldigern“. Dass es sich dabei um eine außergewöhnliche Herausforderung handelt, sieht man im Übrigen daran, dass sie später, auch in der Kirche, nicht selten als eine Art Utopie verstanden wurde, der man sich, wenn überhaupt, nur in einem zwischenpersönlichen, aber nicht in einem gesellschaftlichen bzw. politischen Kontext annähern kann – im Unterschied zu den zwei Jahrtausende später formulierten Überlegungen von Jacques Derrida und Paul Ricoeur (Derrida 2012, Ricoeur 2000).

Zugleich gilt es, auf die aus dem juristischen Erbe römischen und überwiegend säkularen Ursprungs hervorgehende Definition der Gerechtigkeit zurückzukehren. Für diese als universell geltende Definition entspricht die weltliche Gerechtigkeit all dem, was wahr, rein und gerecht im Sinne der Menschheit ist. Es handelt sich dabei um eine Definition, die sich die mittelalterliche Christenheit sehr früh angeeignet hat, die in Anlehnung an den *Codex Justinianus* (529–534) wie auch an die christliche Definition der göttlichen Gerechtigkeit ihre ersten Formulierungen im 12. und 13. Jahrhundert fand, die in der gleichen Art und Weise wie die christliche Definition der Gerechtigkeit und in Ergänzung zu ihr die Weiterentwicklung der menschlichen Gerechtigkeit als universellen Wert entscheidend und langfristig geprägt hat, und die dadurch zu einem *jus publicum universale* geworden ist (Stolleis 2017, S. 367–382, Brague 1993, 2012).

Die dritte Voraussetzung für ein besseres Verständnis der europäischen Herkunft der aktuellen Debatten über internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung liegt schließlich in der Rückbesinnung auf die Tatsache, dass Nationen und Europa von Beginn an untrennbar miteinander verbunden sind. „Dass es Nationen gab, ist das Europäische an der europäischen Geschichte“ notierte zu Recht der deutsche Mediävist Hermann Heimpel (1910–1988) (vgl. auch Pomian 1990, Schulze 1994, Langewiesche 2000, Vogel 2017, S. 641–654). Von Beginn an war die weltliche Gerechtigkeit national geprägt, allerdings nicht im Sinne des erst im späten 18. Jahrhunderts erfundenen Nationalstaates, sondern vielmehr im Sinne des im Mittelalter herrschenden Nationalverständnisses, eines Verständnisses, das den königlichen Dynastien ermöglichte, sich allmählich über die feudalen Herrschaften zu behaupten. Nach der Teilung des karolingischen Reichs in Verdun (843) entstand das *regnum teutonicorum*, das zum ersten Mal im Jahre 919, während der Königsherrschaft von Konrad I. (911–918), erwähnt wurde und auf dessen Grundlage das spätere Heilige Römische Reich entstand. Eine solche Entwicklung gilt allerdings nicht nur für den westlichen Teil der europäischen Christenheit, sondern auch für ihre östliche Hälfte: zwischen dem Ende des 10. und dem Anfang des 11. Jahrhunderts entwickelte sich Polen zu einem unabhängigen Staat, der von Papst und Kaiser anerkannt wurde, während Serbien, das zum ersten Mal von Einhard (822) erwähnt worden war, unter dem König Stefan Nemanja und vor allem unter seinem Sohn, dem Nationalheiligen Sava, am Ende des 12. Jahrhunderts (1167) zu einer richtigen Monarchie wurde (die allerdings 1459 endgültig von den Osmanen erobert wurde und erst 1804 wieder selbstständig wurde). Daher die Beobachtung des polnisch-französischen Historikers Krzysztof Pomian, nach welcher Europa aus seinen Nationen besteht und dass „die Geschichte Europas die seiner Grenzen“ ist (Pomian 1990).

Dies erklärt im Übrigen, warum in den meisten europäischen Sprachen Recht und Gericht, Gerechtigkeit und Gerichtsbarkeit so eng miteinander verbunden

sind: auf Französisch spricht man von *droit* und *droiture*, *justice* und *palais de justice*, auf Italienisch von *giustizia* und *giudice* bzw. *Palazzo di giustizia*, auf Niederländisch von *justitie* und *justitiepalais*, auf Polnisch von *sprawiedliwość* und *Palacu Sprawiedliwości* und nur auf Englisch gibt es keine so enge Verbindung, spricht man doch in Großbritannien wie auch in vielen englischsprechenden Ländern von *law*, *justice* und *court*.

2 Das *jus canonicum* und die kirchliche Gerichtsbarkeit als erste Form der internationalen Gerechtigkeit und institutionellen Verantwortung in Europa

Die ersten europäischen Institutionen, die sich auf internationale und universelle Art und Weise für die Gerechtigkeit, insbesondere für die Gerechtigkeit Gottes einsetzten, waren kirchliche Institutionen. Dieses Anliegen war von Beginn an für die Kirche so zentral, dass es noch während der römischen Zeit nach Ende der Verfolgung, d. h. vor Beginn der eigentlichen europäischen Geschichte, durch die römischen Kaiser anerkannt wurde und seinen Platz im *Codex Theodosianus* erhielt, der in der ersten Hälfte des fünften Jahrhunderts verfasst wurde. In den ersten Jahrhunderten waren für die Verkündigung und Verteidigung der Gerechtigkeit Gottes und die kirchlich-geistliche Gerichtsbarkeit die Bischöfe zuständig. Um die schuldig gewordenen Geistlichen wie auch die Fälle, die die Laien ihnen vermittelt hatten, zu richten, ließen sich die Bischöfe in der Regel durch Synoden bzw. durch speziell organisierte Gremien helfen. Dadurch entstanden allmählich in Verbindung mit einer spezifischen kirchlichen Rationalität zahlreiche Konzilsdekrete, päpstliche Entscheidungen, dogmatische Schriften und gerichtliche Verfahrensformen, die nach dem Zusammenbruch des römischen Reichs im westlichen Teil Europas umso wichtiger wurden, als sie durch eine Erweiterung der Kompetenz der kirchlichen Gerichte, durch die höhere Komplexität juristischer Verfahren wie auch durch die wiederholte Anrufung der kirchlichen Gerichte durch weltliche Herrscher begleitet wurden. All diese Schriften wurden schließlich um 1140 in Bologna durch den Kirchenrechtler Gratian im sogenannten *Decretum Gratiani* gesammelt und kodifiziert, was zur Entstehung des *corpus juris canonici* beitrug, dessen vollständige Fassung 1582 erstellt wurde (Landau 2013, Legendre 2009).

Die Entstehung und Kodifizierung des Kirchenrechts führte ab dem 12. Jahrhundert dazu, dass die Bischöfe ihre richterliche Kompetenz an professionelle

Kirchenrechtler, die man „officialati“ nannte, zu delegieren begannen. Im folgenden Jahrhundert rekrutierten dann die „officialati“ spezialisierte juristische Mitarbeiter wie Untersuchungsrichter, Notare oder Ankläger, um ihre Aufgaben besser zu erfüllen, die alle, wie im Übrigen auch die weltlichen Richter, die vielen Rechtsschulen besuchten, die ab dem 13. Jahrhundert nach dem Beispiel der ersten 1158 in Bologna eröffneten Rechtsschule überall in Europa (so in Pavia, Padua und Neapel, Montpellier, Avignon und Toulouse, Salamanca und Valladolid, Lérída und Coimbra, Prag, Krakau und Wien, Pécs, Heidelberg und Köln, um nur die wichtigsten zu nennen) eröffnet wurden. Dies alles führte zu einer frühzeitigen Professionalisierung und Rationalisierung einer sich auf die ganze Christenheit erstreckenden und hierarchisch strukturierten kirchlichen Gerichtsbarkeit, die zu einem Modell für die erst später entstehende weltliche Gerichtsbarkeit wurde.

Auch wenn sich die kirchlichen Gerichte im 12. und 13. Jahrhundert mit weltlichen Fällen befassten, angefangen mit solchen, die gleichzeitig mit weltlichem und kirchlichen Recht zu tun hatten (z. B. mit Ehe- und Testamentsfällen), so kümmerten sie sich vor allem um all das, was mit dem Glauben, den Sakramenten und dem religiösen Leben zu tun hatten. Dies erklärt, warum die kirchlichen Gerichte großen Wert darauf legten, dass angeklagte und verurteilte Personen zuerst ihre Schuld bekennen, dass sie Reue zeigen, und Gott wie die Kirche um Barmherzigkeit und Vergebung bitten – mit der Folge, dass die meisten Strafen, die ihnen erteilt wurden, wie z. B. öffentliche Buße oder Bußpilgerreise, dafür sorgten, dass sie den Weg der Gerechtigkeit Gottes und des Heils wiederfinden.

Dieses Anliegen tritt noch deutlicher in der neuen Form der kirchlichen Gerichtsbarkeit in Erscheinung, die im Spätmittelalter im Zusammenhang mit der Zunahme der Kämpfe gegen die Häresien erfunden wurde, nämlich der Inquisition. Der Ursprung der Inquisition geht auf die Zeit von Papst Innozenz III. (1161–1216) zurück. Sie zeichnete sich durch juristische Prozessverfahren aus, die tiefgreifender und professioneller waren als die der normalen kirchlichen Gerichte – daher die zahlreichen Akten der Inquisition, die uns heute einen einzigartigen Einblick in das Alltagsleben von mittelalterlichen Orten wie beispielsweise das des okzitanischen Dorfes Montailhou, das unter dem Verdacht des Katharismus stand, oder in den Glauben und das Weltbild von Einzelpersonen, wie beispielsweise des italienischen Müllers Menochhio (1532–1599) erlauben (Ginzburg 1976, Le Roy Ladurie 1975). Im Notfall verhängen Inquisitionsgerichte Strafen bis zum Todesurteil bzw. zur Enteignung der verurteilten Christen (da sie sich nur mit Personen befassten, die getauft waren). Entgegen der nach der Reformation entwickelten „schwarzen Legende“ der Inquisition waren allerdings solch harte Strafen eine Ausnahme; sie hatten vor allem den Zweck, die Gläubigen zu be-

eindrucken und einzuschüchtern, damit sie dem Glauben treu blieben bzw. zu ihm zurückfanden, wie man das am Beispiel der antiprotestantischen *auto da fés* am Ende des 15. Jahrhunderts in Spanien sehen kann. In aller Regel wurden viel eher Warnungen, Belehrungen bzw. spirituelle Strafen im Sinne der Rechtgläubigkeit ausgesprochen, die von Dominikanern und Franziskanern durchgeführt wurden und sich auf Frankreich, Italien, das Reich, Polen, Spanien und Portugal wie auch ihre Kolonien erstreckten (Benassar 1979, Bennassar/ Bennassar 1989).

3 Die Formierung der weltlichen Gerichtsbarkeit zwischen Universalismus und nationaler Souveränität

Auf der Ebene der weltlichen Gerichtsbarkeit herrschte zu Beginn des Mittelalters, insbesondere im Bereich des Zivilrechts, eine große Vielfalt. Während im südlichen Teil Europas (wie z. B. in Italien oder in der südlichen Hälfte Frankreichs) das Erbe des römischen *juris civilis* weiterhin herrschte, bezog man sich im nördlichen und östlichen Teil des Kontinents auf unterschiedliche Gewohnheitsrechte, in welchen andere Rechtstraditionen, insbesondere germanische, einen wichtigen Platz hatten. Mit dem beginnendem Aufbau des modernen Staats wie auch dem urbanen Aufbruch, dem Wachstum des Fernhandels und der sie begleitenden Verrechtlichung des sozialen Lebens entwickelte sich allerdings – zuerst in Italien – die Wiederentdeckung und Aneignung des *Codex Justinianus* wie auch der *Digesten* und der sie ergänzenden *Institutiones*. Die Durchsetzung des *juris civilis*, die sich parallel und in Verbindung mit dem *jus canonicum* vollzog, führte dazu, dass ab dem 12. Jahrhundert alle europäischen Staaten allmählich ihre eigenen zivil- und strafrechtlichen Gesetzgebungen wie auch ihre eigenen rechtlichen Institutionen aufbauten (vgl. für den englischen Kontext Genêt 2003).

Beispielhaft in dieser Hinsicht ist die Art und Weise, wie der französische König Ludwig IX. (1226–1270), der 27 Jahre nach seinem Tod heilig gesprochen wurde, mit Hilfe der Gerichtsbarkeit seine königliche Macht und Herrschaft befestigte (Le Goff 2000). Als Oberherr der feudalen Struktur seines Königreichs und zugleich oberster Richter übernahm er lokale Herrschaften, die vorher selbstständig waren als unmittelbare königliche Gebiete (wie beispielsweise die Vogteien von Aix-en-Provence, Beaucaire und Carcassonne oder die Grafschaften von Blois, Chartres, Chateaudun und Sancerre) und bekräftigte seine Autorität über die Normandie, den Anjou, die Touraine, den Maine und den Poitou. Um dies zu erreichen, argumentierte er auf der Basis des zur selben Zeit von Thomas von

Aquin theoretisierten *bonus communis*. Er etablierte mehr als zwanzig direkt von ihm ernannte Landvögte (*baillis*) und Amtsmänner (*prévôts*), um seine Autorität in den Provinzen zu befestigen. Gleichzeitig setzte er königliche Gerichte ein, die die Kompetenz der grundherrschaftlichen Gerichte kontrollieren und begrenzen sollten, reduzierte die Verwendung der Folter, befahl die Unschuldsvermutung, verbot die privaten Fehden (*vendetta*) und setzte die *supplicatio* ein, d.h. das Recht für jeden Untertan, sich direkt an den König zu wenden, um von ihm Änderungen eines untergeordneten Gerichtsurteils zu erhalten. Durch diese vielen Maßnahmen, die sich gleichermaßen auf das *jus civilis* römischen Ursprungs wie auch auf das *jus canonicum* beriefen, trug er dazu bei, den Übergang von einer feudalen Monarchie zu einer modernen Monarchie voranzubringen, die nicht nur auf den persönlichen Verbindungen zwischen dem König und seinen Vasallen beruhte, sondern immer mehr auf dem Verhältnis zwischen dem König als Staatsoberhaupt und König von Gottes Gnade und seinen Untertanen (daher die Praxis, die bis zum Ende des *Ancien Régime* üblich war, dass eine schuldige Person sich direkt an den König wendet, um ihre Schuld zu bekennen und um den König um Gnade zu bitten (Gauvard 1991)). Ausgerechnet unter der Herrschaft von Ludwig IX. begann man deswegen spezialisierte Sektionen innerhalb der Hofs zu errichten, auf der einen Seite die *Curia in parlamento*, die später zum *Parlement de Paris* erhoben, d.h. zum obersten königlichen Gerichtshof wurde, und auf der anderen Seite die *Curia in compotis*, woraus später die *Cour des comptes* werden sollte.¹

Der Aufbau der europäischen Einzelstaaten mit Hilfe der richterlichen Gewalt trug sicher dazu bei, die politisch–rechtliche Vielfalt Europas zu vertiefen. Da sich aber alle Staaten auf das *jus civilis* wie auch auf das *jus canonicum* beriefen, die beide universelle Rechtssysteme waren, war die Trennung zwischen den Gesetzgebungen der Einzelstaaten zugleich begrenzt: alle beruhten auf der gleichen universellen Basis. Dies ist auch ein Grund, warum im Europa des 13. Jahrhunderts Ludwig IX. durch unterschiedliche Monarchen gebeten wurde, als Schiedsrichter zu agieren, so z. B. anlässlich des Konflikts zwischen Kaiser Friedrich II. und Papst Innozenz IV.

Um die zentrale Bedeutung der universellen Gerechtigkeit im Mittelalter und während der frühen Neuzeit besser zu verstehen, würde es sich im Übrigen lohnen, die Weiterentwicklung des *jus naturale* wie auch des *jus gentium Europaeum* ab dem 16. Jahrhundert zu untersuchen, die während der Frühneuzeit zur Ent-

¹ Nach der Gründung des *Parlement de Paris* um die Mitte des 13. Jahrhunderts (im Jahr 1278 verfasste König Philippe III. seine ersten ihn betreffenden Regulierungsvorschriften), wurden zwischen 1422 (Errichtung des *Parlement de Dôle*) und 1768 (Errichtung des *Parlement de Nancy*) insgesamt 13 weitere *Parlemente* gegründet.

stehung eines *jus publicum universale* beitrug. Gleichmaßen wäre es sinnvoll, künstlerische Darstellungen der *justitia* zu analysieren, die seit dem Beginn des Mittelalters bis zum 18. Jahrhundert überall zu sehen waren, ob es sich dabei um die Statuen und Gemälde der Kaiser und Könige als oberste Richter handelt, typischerweise mit Erdball und Schwert bzw. Zepter (als Arm der Gerechtigkeit)², um die prächtigen Fresken von vielen italienischen und deutschen Rathäusern (wie in Siena, Florenz oder Augsburg) oder noch um die Deckengemälde der meisten französischen Parlamentspalästen, wie es Robert Jacob in seiner Untersuchung, die sich nach dem Beispiel der deutschen „Rechtsarchäologie“, über die plastischen Darstellungen der Gerechtigkeit in Frankreich, im Reich und in den Niederlanden im Mittelalter und der frühen Neuzeit analysiert hat (Jacob 1994).

4 Das Wechselverhältnis zwischen kirchlicher und weltlicher Gerichtsbarkeit

Die gegenseitige Beeinflussung des *jus canonicum* und des *jus civilis* wie auch ihre Verflechtung untereinander lassen sich an unendlich vielen Fällen beobachten. Zwei Beispiele werden ausreichen, um dies zu illustrieren. Das erste Beispiel betrifft die tragische Geschichte von Jeanne d'Arc (1412–1431) nach ihrer Gefangennahme in Compiègne in Mai 1430 und ihrer Auslieferung an die Engländer. Sie wurde zuerst einem kirchlichen Gericht übergeben, dessen Vorsitzender Pierre Cauchon, Bischof von Beauvais war. Dieses Gericht setzte sich aus vielen hochgebildeten Richtern zusammen und stand in Verbindung mit der theologischen Fakultät der Sorbonne. Nach einem dreimonatigen gründlichen Prozess, dessen Akten zu den berühmtesten Dokumenten der französischen Geschichte gehören, wurde Jeanne d'Arc am 29. Mai 1431 als „notorisch rückfällige Ketzerin“ verurteilt und am Tag danach auf dem Marktplatz von Rouen verbrannt. Die Gründe für ihre Verurteilung waren allerdings nicht nur religiös–theologischer Natur, sondern auch politischer Natur, war doch die Absicht des Gerichts, das unter Einfluss der Engländer stand, mit der Verurteilung von Jeanne d'Arc indirekt den französischen König Karl VII. zu treffen. Etwas mehr als zwanzig Jahre später wiederholte sich dann unter umgekehrten Umständen die Verbindung von religiösen und politischen Gründen. 1455 bat Karl VII. Papst Kalixt III., die Gültigkeit der Verurteilung von Jeanne d'Arc zu überprüfen, was zu einem Revisionsprozess führte,

² Das Muster für alle mittelalterlichen Darstellungen ist die Reiterstatuette Karls des Großen, die um circa 870 in Metz entstanden ist und den Kaiser mit dem Erdball in der linken Hand und höchstwahrscheinlich einem Schwert in der rechten Hand zeigt.

der diesmal unter dem Einfluss der französischen Monarchie stattfand: Das Urteil von 1431 wurde aufgehoben und Jeanne zur Märtyrin erklärt (Beaune 2004).

Als zweites Beispiel sei auf die Übernahme der Inquisition ab dem 15. Jahrhundert durch viele europäische Staaten hingewiesen, wie anhand der Gründung der spanischen Inquisition im Jahre 1478, der portugiesischen Inquisition im Jahre 1515 oder auch der römischen Inquisition im Jahre 1542 zu sehen ist.

Diese zwei Beispiele sollten allerdings nicht zum Schluss führen, dass das politische und nationale Verständnis der Gerechtigkeit ab dem Ende des Mittelalters beherrschend geworden sei. Der Vertrag von Tordesillas (1494) ist ein erstes Gegenbeispiel in dieser Hinsicht. Um einen Krieg zwischen den beiden zu dieser Zeit vorherrschenden Seemächten Portugal und Spanien zu vermeiden, hatte Papst Alexander VI. im Jahr 1493 in der Bulle *inter cetera* eine Grenzlinie vom Nord- bis zum Südpol zwischen den portugiesischen und spanischen Besitztümern gezogen, die 1494 von den zwei Monarchien (nach einer kleinen Verschiebung nach Westen) übernommen wurde.

Ein zweite Gegenbeispiel sind die Streitschriften des Theologen und Dominikaners Bartolomé de las Casas (1484–1566). Nachdem er zwischen 1502 und 1515 Kolonist und Eroberer gewesen war, setzte er sich später für die Rechte der *Indios* ein. Als Prokurator der *Indios*, als Beigeordneter des Indienrates und auch als Bischof von Chiapas berief er sich auf die „Sakralität der Person“ (Hans Joas) und spielte eine entscheidende Rolle bei der Proklamation der Bulle *Sublimis Deus* im Jahr 1537 durch Papst Paul III, worin erklärt wurde, die Indianer seien „vernunftbegabte Wesen mit einer Seele“. Las Casas hatte auch einen Einfluss auf die einige Jahre später entstandenen „Neuen Gesetze“ (*Leyes Nuevas*), die 1542 vom Kaiser Karl V. verkündet wurden, um die Rechte der *Indios* zu schützen.

Als drittes Gegenbeispiel sei schließlich auf den Westfälischen Frieden von 1648 hingewiesen, den man als „Universalfriedenskongress“ bezeichnen kann. Dieser mühsam auf der Basis des *jus publicum universale* verhandelte und erarbeitete Friedensschluss (sieben Jahre waren dafür nötig!) wurde de facto zur Grundlage des neuen Systems der europäischen Staaten. Dieses Ergebnis wurde unter anderen dadurch ermöglicht, dass alle an den Verhandlungen teilnehmenden Staaten und Ländern sich gegenseitig versprochen, dafür zu sorgen, dass kein neuer Krieg in Europa entstehe. Daher der gleich zu Beginn des Vertrags stehende Artikel II, nach welchem „beide Seiten einander immerwährendes Vergessen und Amnestie (*perpetua oblivio et amnestia*) alles dessen gewähren, was seit Beginn der Kriegshandlungen (...) in feindlicher Absicht begangen wor-

den ist“.³ Dass es sich dabei in erster Linie um eine aus der Not geborene und pragmatische Vereinbarung handelt, mit der sich alle Beteiligten gegenseitig zusicherten, keine Rechtsansprüche mehr gegeneinander zu haben, steht außer Zweifel. Gleichwohl deutet die Tatsache, dass der Friedensschluss unter dem Obertitel *Pax sit christiana* steht wie auch dass *perpetua oblivio et amnestia* gleich zu Beginn verienbart sind, darauf hin, dass die beteiligten Staaten und Länder implizit ihre Mitverantwortung für die Grausamkeiten eines Krieges anerkannten, der die Pforten der Hölle aufgemacht hatte. Dieses wahrscheinlich gemeinsame Schuldbekenntnis entspricht einer Art gegenseitiger Vergebung, die zu einer Auslöschung des Gedächtnisses an die Grausamkeiten und Sünden des Krieges führen soll, auf der gleichen Art und Weise, wie in christlicher Hinsicht Vergebung und Auslöschung der vorher vollzogenen Sünden Konsequenz des Schuldbekenntnisses, der Reue und der Bitte um Verzeihung sind (Gantet 2001, Wilson 2009, Münkler 2007)⁴.

5 Schlussbetrachtung

Nach der Zusammenschau der ehemaligen und heutigen Formen transnationaler Gerechtigkeit und institutioneller Verantwortung stellt sich zum Schluss die Frage der Kontinuitäten und Änderungen. In welchen Bereichen überwiegt die Kontinuität? In welchen Domänen haben wir es mit einem grundsätzlichen Wandel zu tun?

Dass es mehrere grundsätzliche Änderungen gibt, lässt sich anhand der vier folgenden Aspekte feststellen. Zunächst fällt die praktisch vollständige Ausklammerung der religiösen Definition der Gerechtigkeit auf – bis hin zur totalen Unterwerfung der noch bestehenden kirchlichen Rechtsinstitutionen unter die weltliche Gerichtsbarkeit, wie am Beispiel der Gerichtsverfahren gegen klerikale Pädophilie zu sehen ist.

Im Vergleich zum Mittelalter und zur Frühen Neuzeit unterscheidet sich die heutige Realität auch darin, dass sie sich auf neue universelle Kriterien bezieht, wie zum Beispiel die UN-Menschenrechtscharta, die am 10. Dezember 1948 in Paris, d. h. in der Stadt, wo die französische Nationalversammlung am 26. August 1789 die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (*Déclaration des droits de l'homme*

³ „Osnabrücker Friedensvertrag“ https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/portal/Internet/finde/langDatensatz.php?urlID=740&url_tabelle=tab_quelle#art2, 15.12.2018.

⁴ Bis in unsere Tag lassen sich im Übrigen Ähnliches beobachten, wie man es z. B. an der Praxis der Amnestie und der Amnesie in der Bundesrepublik zu ihrem Beginn, in Frankreich nach dem Algerienkrieg oder noch in Spanien nach dem Tod von Franco feststellen kann.

et du citoyen) verkündet hatte, durch die Generalversammlung der UNO verabschiedet wurde, und an welcher Erarbeitung so unterschiedliche Personen wie Eleanor Roosevelt, René Cassin, Franz Hessel, Charles Malik und Peng-chun Chang beteiligt waren – oder auch die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords als Straftatbestand im Völkerstrafrecht, die einen Tag vorher auch von der Generalversammlung der UNO beschlossen wurde.

Ein anderer Unterschied ist zudem darin zu finden, dass die Prinzipien der Menschenrechte und der Gerechtigkeit nicht nur universell im expliziten Sinne sind (sie waren es zwar schon vorher, aber auf einer eher impliziten bzw. unvollständigen Art und Weise, was beispielsweise daran zu erkennen ist, dass sie in den europäischen Kolonien nur teilweise umgesetzt wurden), sondern auch zumindest theoretisch verpflichtend.

Der letzte Unterschied liegt schließlich im Bekenntnis zur grundsätzlichen Zusammengehörigkeit von Menschenrechten, Gerechtigkeit und liberal-repräsentativer Demokratie.

Diese vier Aspekte ändern allerdings nichts daran, dass heute wie damals die konkrete Umsetzung dieser universellen Prinzipien und Bestimmungen mehr als begrenzt ist. Wenn auch das römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs bis Mitte 2017 von 124 Staaten ratifiziert wurde, so ist es doch von den acht folgenden Staaten abgelehnt worden: China, Irak, Israel, Katar, Libyen, Russland, Sudan und USA. Ähnliches gilt für weitere UN-Pakte, wie z. B. den UN-Migrationspakt, deren Umsetzung von der freien Entscheidung der zu ihnen stehenden Staaten abhängt. Dies gilt schließlich sogar für die Anerkennung der Universalität der Menschenrechte, die von nicht wenigen Staaten und Intellektuellen in Frage gestellt wird.⁵

5 Als Beispiele für Infragestellungen der Universalität der Menschenrechte (im Übrigen aus total gegensätzlichen Gründen) sei auf das Buch von Jean-Louis Harouel, *Les droits de l'homme contre le peuple*, Paris 2016, hingewiesen. Im Gegensatz dazu sei auf zwei Bücher von Hans Joas *Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte*, Frankfurt am Main 2011 und *Sind die Menschenrechte westlich?*, München 2015, hingewiesen. Für eine Vertiefung dieser zentralen Debatte würde ich gerne drei weitere Bücher empfehlen: das Buch der Soziologin Nathalie Heinich *Des valeurs. Une approche sociologique*, Paris 2017, den Sammelband, der von der Philosophin Barbara Cassin (die vor kurzem als Mitglied der Académie Française gewählt wurde) herausgegeben wurde: *Vocabulaire européen des philosophes. Dictionnaire des intraduisibles*, Paris 2004 (englische Übersetzung: *Dictionary of Untranslatables. A Philosophical Lexicon*, Princeton 2014), wie auch den anderen Sammelband, der unter der Leitung des Rechtshistorikers und Psychoanalytikers Pierre Legendre herausgegeben wurde: *Tour du monde des Concepts*, Paris 2014.

Sie ändern auch nichts daran, dass es trotz der generellen Säkularisierung de facto noch viele religiöse Institutionen gibt, die sich international für mehr Gerechtigkeit in der Welt einsetzen – und oft effizienter als Staaten sind.

Sie ändern vor allem nichts daran, dass internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung überhaupt keine Erfindungen der Moderne oder der Gegenwart sind, sondern vielmehr Erben einer mehr als tausendjährigen europäischen Geschichte. Ein Befund, der wieder einmal den so treffenden Spruch von Carl Schmitt bestätigt, nach welchem „alle prägnanten Begriffe der modernen Staatslehre (in unserem Fall sollten wir auch sagen ‚der internationalen Gerechtigkeit und der institutionellen Verantwortung‘) säkularisierte theologische Begriffe (und Institutionen) sind. Nicht nur ihrer historischen Entwicklung nach, weil sie aus der Theologie auf die Staatslehre übertragen wurden, indem zum Beispiel der allmächtige Gott zum omnipotenten Gesetzgeber wurde, sondern auch in ihrer systematischen Struktur, deren Erkenntnis notwendig ist für eine soziologische Betrachtung dieser Begriffe“ (Schmitt 1996, S. 43).

Bibliographie

- Beaune, Colette (2004): *Jeanne d'Arc*. Paris: Perrin.
- Bennassar, Bartolomé/ Bennassar, Lucile (1989): *Les Chrétiens d'Allah L'histoire extraordinaire des renégats, XVIe-XVIIe siècles*. Paris: Perrin.
- Bennassar, Bartolomé (1979): *L'Inquisition espagnole, XVe-XIXe siècles*. Paris: Marabout.
- Brague, Rémi (1993): *Europa, eine exzentrische Identität*. Frankfurt am Main: Campus.
- Brague, Rémi (2012): *Europa – seine Kultur, seine Barbarei. Exzentrische Identität und römische Sekundarität*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Derrida, Jacques (2012): *Pardonner. L'impardonnable et l'imprescriptible*. Paris: Editions Galilée.
- François, Etienne/ Serrier, Thomas (Hg.) (2017): *Europa – notre histoire. L'héritage européen depuis Homère*. Paris: Les Arènes.
- François, Etienne (2017): „Un seul Dieu tu adoreras“. In: Etienne François/ Thomas Serrier (Hg.): *Europa – notre histoire. L'héritage européen depuis*. Paris: Les Arènes, S. 333–349.
- Gantet, Claire (2001): *La paix de Westphalie (1648). Une histoire sociale, XVII-XVIII siècles*. Paris : Belin.
- Gauvard, Claude (1991): „*De grace especial*“. *Crime, Etat et société en France à la fin du Moyen-Age*. Paris : Publications de la Sorbonne.
- Genêt, Jean-Philippe (2003): *La genèse de l'Etat moderne. Culture et société politique en Angleterre*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Ginzburg, Carlo (1976): *Il formaggio e il vermi. Il cosmo di un mungnaio del '500*. Turin: Einaudi.
- Jacob, Robert (1994): *Images de la Justice. Essais sur l'iconographie judiciaire du Moyen-Age à l'âge classique*. Paris: Le Léopard d'Art.

- Le Goff, Jacques (2000): Ludwig der Heilige. Übersetzt von Grete Osterwald und Jochen Grube. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Le Roy Ladurie, Emmanuel (1975): *Montaillou, village occitan de 1294 à 1324*. Paris: Gallimard.
- Landau, Peter (2013): *Europäische Rechtsgeschichte und kanonisches Recht im Mittelalter*. Badenweiler: Bachmann.
- Langewiesche, Dieter (2000): *Nation, Nationalismus und Nationalstaat in Deutschland und Europa*. München: Beck.
- Legendre, Pierre (2009): *L'autre Bible de l'Occident: le monument romano-canonique. Etude sur l'architecture dogmatique des sociétés*. Paris: Fayard London.
- Legendre, Pierre (Hg.) (2014) : *Tour du monde des concepts*. Paris : Fayard.
- Münkler, Herfried (2017) : *Der dreißigjährige Krieg. Europäische Katastrophe, deutsches Trauma, 1618–1648*. Berlin: Rowohlt.
- Pomian, Krzysztof (1990): *L'Europe et ses nations*. Paris : Gallimard.
- Ricoeur, Paul (2000): „Le pardon difficile“. In: *La mémoire, l'histoire et l'oubli*. Paris: Editions du Seuil, S. 592–656.
- Schmitt, Carl (1996): *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. 7. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.
- Stolleis, Michael (2017): „La promesse du droit“. In: Etienne François/ Thomas Serrier (Hg.): *Europa – notre histoire. L'héritage européen depuis Homère*. Paris: Les Arènes, S. 367–381.
- Schulze, Hagen (1994): *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*. München: Beck.
- Vogel, Jakob (2017): „Empire et nation: un débat jamais tranché“. In: Etienne François/ Thomas Serrier (Hg.): *Europa – notre histoire. L'héritage européen depuis Homère*. Paris: Les Arènes, S. 641–654.
- Wilson, Peter (2009): *Europe's Tragedy : A History of the Thirty Years War*. London: Allan Lane.

Detlef von Daniels

Vorüberlegungen zu einer Genealogie kosmopolitischen Denkens

1 Einführung

Jeder Staat muss freie Menschen als mechanisches Räderwerk behandeln; und das soll er nicht; also soll er *aufhören*. Ihr seht von selbst, dass hier alle die Ideen, vom ewigen Frieden u.s.w. nur *untergeordnete* Ideen einer höheren Idee sind: Zugleich will ich hier die Prinzipien für eine *Geschichte der Menschheit* niederlegen und das ganze elende Menschenwerk von Staat, Verfassung, Regierung, Gesetzgebung bis auf die Haut entblößen (Hegel 1968, S. 615–619).

Diese programmatischen Sätze entstammen dem sogenannten „Ältesten Systemprogramm des Deutschen Idealismus“, einer kurzen Skizze, niedergeschrieben im Jahr 1797 vom jungen Georg Wilhelm Friedrich Hegel, vermutlich unter Beteiligung seiner Tübinger Stiftsfreunde Friedrich Hölderlin und Friedrich Wilhelm Joseph Schelling.¹ Die gegen Immanuel Kant gerichteten Sätze stehen somit am Anfang der sittlichen Neubegründung des Staates durch Hegel, aber auch – vielfältig vermittelt durch Marxisten und Rechtshegelianer – seiner späteren totalitären Auswüchse.² Glaubt man neueren Darstellungen der politischen Philosophie, gehört diese teils dunkle Seite der philosophischen Tradition der Vergangenheit an. Die höhere Idee hingegen, der sich alles unterzuordnen hat, scheint heute – nach erneuter dialektischer Wende zurück zu Kant – Wirklichkeit geworden zu sein (Ryan 2012, S. 946–1012). Es sind die Theorien globaler Gerechtigkeit, die die Landschaft der politischen Philosophie gegenwärtig dominieren. Sie gehen umstandslos davon aus, dass sämtliche Verhältnisse in der Welt am Gedanken der Gerechtigkeit gemessen werden können, dessen Wahrheit grundsätzlich als Ausdruck eines weltweit geteilten überlappenden Konsenses vorausgesetzt werden kann.³ Einzig noch verbleibende Frage scheint zu sein, wie globale Gerechtigkeit in einzelnen Feldern umgesetzt werden kann, wobei Staaten, wie auch alle anderen Institutionen, lediglich eine instrumentelle Rolle

1 Zur Rezeptionsgeschichte des Manuskripts siehe Hansen (1989).

2 Zur Geschichte des totalen Staates als Teil der Verstaatlichung der Welt in der Moderne siehe Reinhard (1999, S. 406–479).

3 Ich nutze den Ausdruck „Globale Gerechtigkeit“ als Oberbegriff für verschiedene Theorien, die größtenteils aus einem durch Rawls' Gerechtigkeitstheorie geprägten Umfeld stammen. Für einen Überblick siehe Brock (2017).

spielen können. Das kosmopolitische Denken scheint also in unserer Zeit nicht mehr bloß luftige Idee, sondern in Verbindung mit institutionellem Rechtsdenken zu einer jederzeit abrufbaren Interventionsmacht herangewachsen zu sein, so als sei die wehrhafte Athene erneut durch eine waghalsige Operation aus dem Haupt des Göttervaters entsprungen.

2 Eine kurze Zeitdiagnose

Bereits der kurze Problemaufriss verdeutlichte, dass der Aufstieg des kosmopolitischen Denkens zum vorherrschenden Paradigma der politischen Philosophie erstaunlich ist. Nicht verwunderlich hingegen ist, dass das Erstaunen darüber zum jetzigen Zeitpunkt einsetzt. Nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes schien das Völkerrecht für einen Moment das Versprechen in sich zu bergen, durch Konstitutionalisierung zu einer Ordnung der Zwecke zu werden.⁴ Die Gründung der World Trade Organisation (WTO), die Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofs und nicht zuletzt der Vorschlag, eine europäische Verfassung zu verabschieden, schienen alle in diese Richtung zu weisen.⁵ Zwar hatte sich China schon von Anfang an für den autoritären Weg entschieden,⁶ allerdings ließ sich dieser Irrweg eine Zeit lang vom sicheren Standpunkt des „Endes der Geschichte“ (Fukuyama 1992) aus ignorieren. Die Geschichte der Enttäuschungen über diese Fortschrittshoffnung ist bekannt.⁷ Die liberale Weltordnung hat sich realgeschichtlich nicht nur als ideelles Programm der Weltverbesserung durch Menschenrechte und Demokratie erwiesen, sondern war von Anfang an in einem ökonomischen Korsett gefangen, das durch Finanzkrisen, wachsende soziale Ungleichheit und Staatsversagen zu einer neuen Spaltung in vielen westlichen Gesellschaften geführt hat.⁸ Die kosmopolitische Option markiert darin lediglich eine Seite. Zugleich hat sich die Hoffnung, durch humanitäre Interventionen stabile und demokratische Verhältnisse herstellen zu können, insbesondere im Nahen Osten als Irrweg erwiesen, so dass der Westen viel von seinem nach 1989 symbolisch vorgestreckten Kapital verloren hat. Als gegenläufige Bewegung wird

⁴ Diese Idee verfolgt Jürgen Habermas seit Mitte der 1990er Jahre, siehe Habermas (2011, S. 39–96).

⁵ Vgl. zu diesem konstitutionellen Moment des Aufbruchs in Europa den Beitrag von Almut Möller in diesem Band.

⁶ Mit der Rolle Chinas in der Geschichte der Konstitutionalisierung setzt sich in diesem Band Mattias Kumm explizit auseinander.

⁷ Zur zeitgeschichtlichen Diagnose vgl. Nida-Rümelin (2019).

⁸ Vgl. hierzu die Diagnose von Wolfgang Merkel und Michael Zürn in diesem Band.

das Entwicklungsmodell des Westens durch einen maßgeblich von China betriebenen Counter-Multilateralism (z.B. durch Gründung der „chinesischen Weltbank“) konterkariert (Keohane/Morse 2015) und ideologisch von Russland durch strategischen Relativismus untergraben (Snyder 2018, S. 277–280). In diesem Strudel der Ereignisse scheint einzig und allein das kosmopolitische Denken als Verbindung von Idealen globaler Gerechtigkeit mit institutionellen Anwendungsdiskursen wie ein Fels in der Brandung zu stehen. Genau an diesem Punkt setzen genealogische Überlegungen an, indem nach Bedingungen und Gründen für diesen festen Stand gefragt wird.

3 Methodische Vorüberlegungen

Eine Genealogie ist nicht einfach eine Ideengeschichte des Kosmopolitismus, so als gäbe es die eine Idee des Kosmopolitismus, die irgendwann einmal entdeckt, dann von verschiedenen Generationen von Philosophen ausgearbeitet wurde, und heute ihrer Vollendung entgegen strebt.⁹ Ebenso wenig überzeugend ist es, eine solche Ideengeschichte nur durch gelegentliche Verweise auf die Rechts- oder Realgeschichte zu ergänzen, um dann einzelne Ideen erneut abstrakt normativ als richtig zu behaupten. Stattdessen macht eine Genealogie darauf aufmerksam, dass diese Konstellation ungewöhnlich ist, die Verhältnisse also auch anders gedacht werden könnten. Die Historie ist kein fixierter Film der Vergangenheit, sondern besteht aus einer Auswahl von realen Möglichkeiten, die im Nachhinein in einen narrativen Zusammenhang gebracht werden. Eine genealogische Kritik lenkt daher den Blick zunächst auf die Kontingenz geschichtlicher Ereignisse und bezieht dabei auch philosophische Traktate auf konkrete historische Umstände, um damit zu zeigen, dass auch Theorien einen historischen Ort haben. Das schließt natürlich nicht aus, dass sie in späteren Zeiten anders rezipiert werden können. In jedem Fall wird eine Genealogie nicht Fortschritts- oder Verlaufsgeschichten erzählen, sondern versuchen zu verstehen, auf welche konkreten historischen Fragen eine philosophische Theorie eine Antwort war und welche Rolle diese Antworten heute spielen. Diese methodische Skizze ließe sich in Auseinandersetzung mit der Cambridge School der politischen Ideengeschichte sowie deutschen Historismus-Diskussionen weiter vertiefen. Ich möchte jedoch hier einen anderen Weg gehen und sie anhand einiger Beispiele erläutern.

⁹ Zur Kritik dieser Art von „Geschichte großer Ideen“ als „mythology of doctrines and mythology of prolepsis“ siehe Skinner (1969) und die Diskussionen in Tully (1988).

4 Einige Paradoxien kosmopolitischen Denkens

Das kosmopolitische Denken in der jüngeren politischen Philosophie wird üblicherweise auf Diskussionen seit den späten 1970er Jahren im Anschluss an John Rawls' *Theorie der Gerechtigkeit* zurückgeführt (Brock 2017). Allerdings hat die politische Philosophie kein Monopol auf Geschichtsdeutungen.¹⁰ So wird aus völkerrechtlicher Perspektive¹¹ diese Auskunft mit einiger Verwunderung zur Kenntnis genommen, ist doch die Idee einer friedlichen und gerechten Ordnung für alle Völker spätestens seit 1945 Teil des positiven Völkerrechts.¹² Sieht man sich daraufhin die Geschichte des Völkerrechts an, so ist zwar in neueren Darstellungen eine größere Tiefenschärfe und kulturelle Vielfalt zu finden (Fassbender/Peters 2012), jedoch fallen andere Verkürzungen und Selbstbezüglichkeiten auf.¹³ Hier sollen nur zwei herausgegriffen werden. Im Vergleich zur Ideengeschichte der politischen Philosophie (Ryan 2012) wird der Beginn der völkerrechtlichen Theorie erst relativ spät angesetzt, üblicherweise nämlich in der spanischen Spätscholastik. Zudem wird in neueren Darstellungen auch fast immer die qualitative Erweiterung und Vertiefung des internationalen Rechts nach 1990 als wichtiger Fortschritt gepriesen, so als sei das internationale Recht erst nach 1990 eigentlich zu sich selbst gekommen.¹⁴ Die Erweiterung und Vertiefung bezieht sich insbesondere auf Bereiche des Wirtschaftsrechts, wo es zunehmend multilaterale Vereinbarungen gibt, die beispielsweise im Rahmen der WTO einzelnen Staaten die Möglichkeit geben, gegen diskriminierende Regelungen anderer Staaten vorzugehen. Sie gilt aber auch für die Menschenrechte, die durch Einrichtung von internationalen Gerichtshöfen aufgewertet wurden und durch den Internationalen Strafgerichtshof eine Ergänzung finden. Eine Analogie zu diesem Diskurs der Erweiterung und Vertiefung ist auf europäischer Ebene zu beobachten, wo ebenfalls seit Anfang der 1990er Jahre (genauer seit Verabschiedung des Vertrags von Maastricht) auf breiter Front unter dem Stichwort „Demokratiedefizit“ über die Legitimation und *finalité* europäischer Institutionen diskutiert wird.

10 So auch der Tenor des Beitrags von Étienne François in diesem Band.

11 Siehe hierzu Nolte (2019), der seine Kritik am philosophischen Narrativ der globalen Gerechtigkeit im Kontext der Arbeitsgruppe wiederholt vorgebracht hat.

12 Die am 10.12.1948 verabschiedete *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* hat nur empfehlenden Charakter, völkerrechtlich verbindliche Verträge hingegen sind der *Internationale Pakt für bürgerliche politische Rechte* und der *Internationale Pakt für soziale und kulturelle Rechte*.

13 Zur Vielfalt der Diskussion aus globalhistorischer und postkolonialer Perspektive siehe Kemmerer (2014).

14 So explizit zur Philosophie des internationalen Rechts Besson/Tasioulas (2010, S. 6).

Diese beiden für die Völkerrechtsgeschichte typischen Vorentscheidungen – die Vernachlässigung der Antike und die Betonung der neueren Entwicklungen – laden zu weiteren Nachfragen ein. Artur Nussbaum erklärt das Fehlen der Antike in seiner klassischen Darstellung damit, dass die Griechen „keine besondere Begabung für das juristische Denken“ gehabt hätten (Nussbaum 1960, S. 11). Allerdings versichert er, ihre Philosophie habe vermittelt über die römisch-rechtliche Anschauung Eingang in das Völkerrecht gefunden. Im Völkerrecht scheint also die *Querelle des Anciens et des Modernes* eindeutig zugunsten der Modernen entschieden zu sein. Eigentümlich ist, dass in derselben Darstellung darauf hingewiesen wird, dass es zwischen den verschiedenen Poleis (Stadtstaaten) in Griechenland ein ausgefeiltes Vertragssystem gegeben hat, das in derselben Dichte und Vielfalt auf internationaler Ebene erst wieder im 19. Jahrhundert erreicht wurde. Gemeint sind damit die vielfältigen innergriechischen Verträge, in denen sich die Bewohner verschiedener Poleis in Bezug auf wirtschaftliche Angelegenheiten, teils auch Familienangelegenheiten, gegenseitig dieselben Rechte einräumten oder sich zu größeren Verbänden, Sympoliteia genannt, vereinigten (Nussbaum 1960, S. 6). Unter Althistorikern werden diese Entwicklungen unter dem Stichwort „Griechischer Föderalismus“ diskutiert (McInerney 2013, S. 466 – 479). Vergewenwärtigt man sich, dass die Ausbildung föderaler Strukturen für die Akteure bis ins 4. Jahrhundert hinein eine reale Möglichkeit war, dann verändert sich die Sicht auf die Antike, und philosophische wie auch völkerrechtliche Fortschrittsgeschichten werden brüchig.

Wenn zu Platons Lebzeiten (genau wie heute) Diskussionen über eine friedliche, föderale Zukunft Griechenlands verbreitet waren, so liegt es nahe, auch die platonischen Dialoge vor diesem Hintergrund zu lesen, also nicht als Beiträge zu überzeitlichen Fragen von Gerechtigkeit, sondern als politische Interventionen zu seiner Zeit, wenn auch im historischen Gewand von Sokratischen Dialogen. Wenn zu seiner Zeit die politische Klasse über *koine eirene* und *isopoliteia*, also ewigen Frieden und Gleichberechtigung, sprach, so konnte der Gedanke, den er in der *Politeia* entwickelte, dazu dienen, diese Art des Sprechens zum Schweigen zu bringen, und zwar gerade durch Entwicklung der Philosophie. Diese These kann an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden.¹⁵ Für den methodischen Punkt hängt auch nicht viel davon ab, ob die Lesart überzeugend ist. Selbst wenn man nämlich bei der Position bleibt, die üblicherweise in der politischen Philosophie vertreten wird, dass nämlich die antike Philosophie sich immer nur mit der autarken Polis beschäftigt hat,¹⁶ so wäre auch das eine spezifische Einsicht in die

15 Siehe von Daniels (2014) zur ausführlichen Diskussion der These.

16 Vgl. die Einführung von Julian Nida-Rümelin in diesem Band.

Rolle des philosophischen Diskurses und sein Verhältnis zu politischen Praktiken. Dies lässt sich durch eine Parallele aus der Gegenwart erläutern.

Wie zuvor skizziert, gibt es seit den 1990er Jahren eine breite öffentliche Debatte über das Demokratiedefizit der EU. Die Geschichte der europäischen Integration ist jedoch deutlich länger. Seit den 1960er Jahren spricht der Europäische Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung davon, dass die Europäischen Verträge als eine Verfassung anzusehen sind, sie daher Vorrang gegenüber nationalen Verfassungen besitzen und direkte Wirkung auf den Einzelnen entfalten. Das Bundesverfassungsgericht hat darauf 1974 in dem Solange-Urteil reagiert. Die Einrichtung des Europäischen Parlaments im Jahr 1979 ist eine mittelbare Folge aus dieser Auseinandersetzung. Die Grundlage der europäischen Institutionen, so wie wir sie heute kennen, wurde also durch rechtstechnische Entwicklungen in den 1960er Jahren gelegt.¹⁷ Würde man diese Entwicklung nun anhand der Texte von Jürgen Habermas nachverfolgen wollen, so würde man zu all dem bis zum Jahr 1992 kein Wort finden. Die europäische Integration war also für eine wesentliche Richtung der politischen Philosophie schlichtweg kein Thema. Dies zeigt, dass auch eine Philosophie, die sich als kritische Sozialphilosophie versteht, die ihr zugrundeliegende Lebenswelt nie vollständig durchsichtig machen kann, sondern unbewusst ideologische Momente mitführt.

Diese Beispiele sollten nur dazu dienen, die Methode einer genealogischen Kritik zu erläutern. Ziel ist es, ein Bewusstsein für die Kontingenz historischer Entwicklungen zu entwickeln sowie für die Art des Eingriffs, den jede philosophische Theorie vornimmt, wobei sie natürlich auch fehlschlagen oder Illusionen aufsitzen kann. Zusammengefasst findet sich dieser methodische Punkt in einer Vorlesung Martin Heideggers aus dem Jahr 1923. Er sagt dort:

Philosophie hat als diese keinen Auftrag, für die allgemeine Menschheit und Kultur zu sorgen oder gar kommenden Geschlechtern die Sorge um das Fragen ein für allemal abzunehmen oder auch nur durch verkehrte Geltungsansprüche zu beeinträchtigen. Sie ist, was sie sein kann, nur als Philosophie ihrer „Zeit“ (Heidegger 1988, S. 18).

Die Ironie in diesem Zitat ist natürlich, dass Heidegger das, was er selbst für sich in Anspruch nimmt, keinem Philosophen aus der Tradition zubilligen möchte; die Alten sind für ihn alle nur überzeitliche Denker.

Bezieht man diese methodischen Überlegungen nun auf das kosmopolitische Denken, so stellen sich andere Fragen; man müsste zunächst überlegen, wie der Wandel der Sprache des internationalen Rechts zu verstehen ist, auf welche Arten

¹⁷ Nicht zufällig war es ein pragmatisch orientierter amerikanischer Jurist (Stein 1981), der die Rede von einer „Verfassung Europas“ als erster theoretisch ernst nahm und analysierte.

von Fragen die neue Sprache eine Antwort sein soll und welche Probleme durch die Art der Antwort verdeckt werden. Im Englischen ist der Wandel der Sprache des internationalen Rechts am besten abzulesen. Statt von ‚rules‘ spricht man von ‚regulation‘, statt von ‚government‘ von ‚governance‘, statt von ‚responsibility‘ von ‚compliance‘ und statt von ‚law‘ von ‚legitimacy‘. Der dialektisch argumentierende Völkerrechtler Martii Koskeniemi (2009) deutet diese neue Sprache des internationalen Rechts, die sich nach 1989 etabliert hat, als Zeichen eines „managerial approach“. „The lawyer becomes a counsel for the functional powerholder speaking the new natural law: [...] The normative optic is received from a ‚legitimacy‘, measured by international relations – the Supreme Tribunal of a managerial world.“

Positiv gewendet könnte man jedoch auch meinen, dies alles seien Zeichen einer „Materialisierung des Rechts“,¹⁸ mit anderen Worten Zeichen dafür, dass endlich philosophische Überlegungen und normative Prinzipien in das Recht eingewandert sind. Man könnte weiterhin denken, dass Immanuel Kant hierfür die normativen Grundlagen gelegt hat und dass das internationale Recht erst jetzt einen durch Hans Kelsen angedachten Entwicklungsstand erreicht, der es erlaubt, diese Vorgaben auch umzusetzen. Genau diese Vorstellung, die dem kosmopolitischen Denken implizit zugrunde liegt, soll im Folgenden untersucht werden. Dazu werde ich zunächst Kant und Kelsen in ihrem jeweiligen historischen Kontext präsentieren, um so zu fragen, welchen Unterschied sie jeweils im Diskurs ihrer Zeit machen wollten. Auf diesem indirekten Weg hoffe ich, auch etwas zum Verständnis unserer Zeit beitragen zu können. Außerdem soll durch das Hineinversetzen in die Gedankenwelt Kants und Kelsens einem Einwand begegnet werden, der insbesondere einer genealogischen Kritik, wie sie maßgeblich von der Cambridge School praktiziert wird, oft entgegengehalten wird: dass diese Kritik nämlich bloß dekonstruktiv oder bloß historisch bleibe und so die konstruktiv philosophische oder normative Ebene verfehle.

5 Kant in Königsberg

Kant im Kontext seiner Zeit oder als jemanden zu lesen, der einen spezifischen Beitrag zur politischen Diskussion seiner Zeit geliefert hat, ist eher ungewöhnlich. In der Regel suchen Kommentatoren bei Kant Lösungen für Probleme unserer Zeit. Es ist anhand der Quellen zudem schwer, Kant in den politischen Diskussionen

¹⁸ Der Ausdruck „Materialisierung“ bezeichnet ursprünglich die verfassungsrechtliche Aufladung eines zuvor autonom gedachten Privatrechts (Habermas 1992, S. 472–492).

seiner Zeit zu verordnen. Obwohl er den Siebenjährigen Krieg mit der zeitweiligen Besetzung Königsbergs, den Aufstieg Preußens zum dominierenden Staat im Deutschen Reich, die amerikanische und französische Revolution miterlebt hat, gibt es von ihm gemäß dem Grundsatz *de nobis ipsis silemus* praktisch keine Äußerungen zur Tagespolitik (z. B.: bleibt Königsberg russisch?) oder Einschätzungen der weltpolitischen Lage (z. B.: wird England die kommende Großmacht?). Wir wissen zwar, dass Kant über viele Jahre Mittelpunkt einer illustren Mittagsrunde war, in der Geschäftsleute, Verwaltungsbeamte, Offiziere und Großgrundbesitzer verkehrten (Kuehn, S. 100 – 143). Aber auch in diesen indirekten Quellen finden sich offenbar keine Berichte über explizit tagespolitische Stellungnahmen Kants. Es gibt also gute Gründe, sich bei Kant ohne historische Kontextualisierung nur auf die philosophischen Schriften zu beziehen. Dennoch ist auch bei Kant die politisch-gesellschaftliche Dimension präsent, wenn auch auf indirekte Weise. Dies lässt sich zeigen, indem man sich seinen politischen Schriften über den Umweg anderer scheinbar abseitiger Schriften und den Diskurs seiner Zeit nähert.

Kant hat sich nicht nur in seinen politischen Schriften zu geschichtlichen Ereignissen geäußert, sondern auch in seinen *Vorlesungen zur physischen Geographie*.¹⁹ Diese Vorlesungen, die Kant über 30 Jahre hinweg an der Universität von Königsberg gehalten hatte, wurden auf seinen eigenen Wunsch hin eingeführt und später auf der Basis seines Manuskripts veröffentlicht. Sie waren für Kant also nicht nur lästige Pflicht, sondern hatten offenbar einen spezifischen Ort in seinem Denken. Es fällt auf, dass Kant in diesen Vorlesungen seine eigene Moralphilosophie außen vor lässt und kulturelle Praktiken gerade nicht moralisch beurteilt. So kann er einerseits China als das kultivierteste Land auf Erden bezeichnen (PG, IX.377), aber gleichzeitig von der Praxis des Infantizids in China berichten (PG, IX.381). Die historischen und kulturellen Erkenntnisse, die in diesen Vorlesungen präsentiert werden, hatte Kant aus zweiter Hand gesammelt, sie sind heute weitgehend obsolet. Interessant ist jedoch der systematische Ort der Vorlesungen in Kants Denken. Man kann sie als einen Vorgriff auf die Zeit sehen, nach der das ‚kritische Geschäft‘ beendet ist. Es gibt dann nach wie vor Aufgaben für die historischen und beschreibenden Wissenschaften. Sie entwickeln sich allerdings – und das ist der entscheidende Punkt – nach ihrer eigenen Logik und sind keineswegs nur Stichwortgeber für die moralische Beurteilung. Wie das Verhältnis der vergleichenden Sozialwissenschaften, um „Geographie“ in die heutige Wissenschaftssprache zu übersetzen, zur Metaphysik der Sitten genau zu denken ist, bleibt bei Kant jedoch offen. Dass es hier eine offene Frage gibt,

¹⁹ Kants Werke werden im Folgenden mit Kürzel nach Band und Seitenzahlen der Akademieausgabe (AA) zitiert.

also durch das Rechtsprinzip nicht schon alles entschieden ist, ist ein erstes Ergebnis, das sich aus dem weiteren Kontext von Kants philosophischen Schriften gewinnen lässt.

Um nun etwas näher an das Verständnis von Kants politischen Schriften, insbesondere der Schrift *Zum ewigen Frieden*, zu gelangen, ist es aufschlussreich, das historische Umfeld für die Rezeption solcher Gedanken zu verdeutlichen. Abbé Castel de Saint-Pierre (1922) hatte bereits 1713 einen Plan zum ewigen Frieden geschrieben und propagierte ihn unermüdlich in aufklärerischen Zirkeln. Anfangs setzt er große Hoffnungen auf den Kronprinzen Friedrich II. und war, wie viele Zeitgenossen, enttäuscht über dessen Einmarsch in Schlesien. St. Pierre schickte Friedrich II. daraufhin Anmerkungen zu dessen *Anti-Machiavelli* und in einem weiteren Schreiben einige schulmeisterliche Ratschläge, wie er seine zukünftige Regierungspolitik gestalten solle und Fehler wieder gut machen könne, u. a. durch Anrufung eines internationalen Schiedsgerichts. Friedrich mokierte sich in einem Brief an Voltaire über St. Pierres Ratschläge. „Eine höchst einfache Sache; es fehlt, um ihr den Erfolg zu sichern, nichts weiter als die Zustimmung Europas, nebst ein paar anderen ähnlichen Kleinigkeiten“ (Koser/Droysen 1909, S. 123). Außerdem ließ er in der *Berliner Monatsschrift* eine ironisch-witzige Polemik über St. Pierre veröffentlichen. Obwohl diese Schrift anonym erschien, war der Stil Friedrichs für Zeitgenossen unschwer zu erkennen (Droysen 1879). Zudem finden sich ähnliche Kritikpunkte an philosophischen Friedensentwürfen auch in Friedrichs Schrift *Prüfung des Versuchs über die Vorurteile*, die er später unter seinem eigenen Namen veröffentlichte (Friedrich der Große 2007). Unter anderem kritisiert er darin mit Verweis auf historische Beispiele die angebliche Friedensneigung von Republiken, argumentiert, dass stehende Heere friedensfördernd seien, und fragt an die Adresse des Autors gerichtet, weshalb ausgerechnet die Philosophen, die andere aufklären, selbst frei von Vorurteilen sein sollten. Man kann davon ausgehen, dass solche witzig-ironischen Kommentare über philosophische Friedensentwürfe in Königsberger Kreisen bekannt und verbreitet waren. Die Frage ist daher, weshalb Kant selbst etwas ‚in der Art‘ schreibt. Zumindest in seiner Erinnerung muss er noch den Spott seiner ehemaligen Tischgenossen im Ohr gehabt haben.

Die Antwort auf diese Frage findet sich in der Form der Friedensschrift. Sie ist ebenfalls in einem ironisch-witzigen Stil geschrieben, nimmt also den Ton der Auseinandersetzung auf. Außerdem kritisiert Kant darin selbst Grotius, Pufendorf und Vattel, also die Gründungsväter des Völkerrechts, als „leidige Tröster“ (Zef VIII.355). Als Tröster bezeichnet Kant auch die Freunde Hiobs, die versuchen, dessen unverschuldetes Leid aus göttlicher Gerechtigkeit zu erklären oder diesem gar noch etwas Gutes abzugewinnen (Üdg VIII.265). Tröster sind also Leute, die

etwas grundsätzlich missverstanden haben. Offenbar strebt Kant etwas anderes an als eine ‚normative Grundlegung des existierenden Völkerrechts‘.

6 Kant bei den Klingonen

Die Radikalität des Kantischen Gedankens lässt sich vielleicht durch ein Gedankenexperiment verdeutlichen, ein Gedankenexperiment nicht über die Vergangenheit, sondern über die Zukunft kosmopolitischen Denkens.

Stellen wir uns vor, es sind noch weitere 100 Jahre mit Diskussionen über Global Justice ins Land gegangen, unzählige Lehrstühle wurden besetzt, und nach langwieriger Überzeugungsarbeit, einer Vielzahl von Resolutionen und internationalen Vereinbarungen haben sich schließlich auch die internationalen Institutionen bewegt, so dass messbare Fortschritte auf den verschiedenen Skalen der globalen Gerechtigkeit abzulesen sind. Wir befinden uns also in einer Zeit, in der globale Gerechtigkeit und kosmopolitischer Friede grosso modo erreicht wurden. Zu diesem Zeitpunkt kommt ein Raumschiff der Klingonen vorbei und verkündet, dass die Erde gesprengt werden muss, um einer interstellaren Umgehungsstraße Platz zu machen. In dieser größten Not für die Menschheit wird Kant wiederbelebt. Er wird mit einem Dossier ausgestattet, das über die Fortschritte der letzten Jahre berichtet – der Name Kant ist darin natürlich überall hervorgehoben. Kant soll als Emissär der Erde die Klingonen davon überzeugen, von ihrem Vorhaben abzulassen. Kant wird sich das alles anhören, das Dossier lesen und dann sagen: „Tut mir leid, das kann ich nicht machen. Ich lese hier lediglich, dass es auf der Welt Regeln für artgerechte Menschenhaltung gibt. Es interessiert mich aber schlichtweg nicht, ob es mehr oder weniger glückliche Lebewesen dieser Art gibt, das ist nicht weiter von Belang. Außerdem verstehe ich nicht, warum mein Name hier ständig genannt wird“ (vgl. KdU V.443).

Das Gedankenexperiment ist bewusst zugespitzt, um auf das letzte Ziel, das Kant vor Augen steht, zu sprechen zu kommen. Erschöpft sich das letzte Ziel, die Endabsicht des Menschengeschlechts, wirklich darin, eine föderale Weltrepublik zu errichten, die genauso aussehen soll wie die Bundesrepublik Deutschland, nur eben in Groß (Höffe 1999)? Wenn das alles wäre, was Kant uns noch heute zu sagen hat, so wäre das ein Gedanke von ergreifender Schlichtheit. Jedoch kennt Kant auch den zeitgenössischen Spottvers des Abraham Kästner: „Auf ewig ist der Krieg vermieden / folgt man, was der Weise spricht / alle Menschen halten Frieden / allein die Philosophen nicht“ (VnA VIII.417). Man könnte fragen: Warum wurde dieses Ziel nicht schon längst erreicht? Was steht ihm eigentlich im Wege? Und ist das kritische Geschäft mit der Formulierung dieses Ziels schon erledigt? Diese

Fragen an Kant möchte ich nicht etwa aus einem Abstand von mehr als 200 Jahren stellen, sondern als zeitgenössische Rückfragen an Kant.

7 Kant als systematischer Philosoph

Zunächst sei daran erinnert, dass Kant als kritischer Philosoph nicht direkt an Politik oder Geschichte interessiert ist. Er möchte zeigen, dass reine Vernunft für sich selbst praktisch sein kann (MdS, VI.203–235). Dazu gehört erstens der Aufweis, dass praktische Vernunft ein eigenes Prinzip hat, den kategorischen Imperativ, und zweitens der Beleg, dass dieses Prinzip Realität in der phänomenalen Welt hat. Es ist das Gefühl der Achtung, dem man sich nach Kant angesichts des Gedankens der Pflicht nicht entziehen kann, das dafür sorgt, dass die praktische Vernunft nicht eine bloße Schimäre ist. Das Recht gibt die Bedingungen an, unter denen außerdem die äußere Freiheit (Willkürfreiheit) verschiedener Akteure unter einem allgemeinen Gesetz der Freiheit vereint werden kann. Da das Recht die Willkür des Einzelnen betrifft, sind rechtliche Handlungen eine eigenständige Art. Das lässt sich an einem einfachen Beispiel verdeutlichen. Wenn ich mir ein Brötchen kaufe, so ist das sicher kein hochmoralischer Akt im Sinne Kants (Handlung aus Pflicht). Es ist aber auch nicht in jedem Fall ein Akt von Ausbeutung (pflichtwidrige Handlung), sondern kann schlicht rechtmäßig sein.

Kants Rechtslehre ist explizit als intelligibel gekennzeichnet, gibt also an, wie die Vereinbarkeit äußerer Freiheiten zu denken ist. Diese Eigenart des kantischen Gedankens kann leicht übersehen werden, da er in der Rechtslehre scheinbar eine Spielart der Vertragstheorie formuliert. Tatsächlich möchte Kant (anders als Hobbes oder Locke) nicht zeigen, unter welchen Bedingungen ein gegebener Staat legitim sein kann, sondern dass der Begriff des Rechts Realität haben kann, d. h. sachhaltig und nicht widersprüchlich ist. Einen Hinweis darauf, dass es Kant von vornherein um einen systematischen Gedanken geht, liefert seine im Detail komplizierte Herleitung des Eigentums aus dem ursprünglichen Gemeinbesitz, der die „Kugelgestalt der Erde“ zur Voraussetzung hat (RL, VI.267). Da der Erwerb des Eigentums qua Erlaubnisgesetz derjenige Akt ist, der die Konstruktion Kants überhaupt erst in Gang bringt, ist das systematisch folgenreich. Erst ganz am Ende des Beweisgangs zeigt sich nämlich, dass die Beschränkung auf einen einzigen Staat noch keinen vollständig bürgerlichen Zustand garantiert, da sich dieser beispielsweise auf Kosten umliegender Naturvölker beständig ausdehnen könnte. Erst die Möglichkeit einer Konföderation republikanischer Staaten bringt den Gedanken, wie reine Vernunft praktisch sein kann, zum Abschluss (RL, VI.352).

Soweit ist die Idee bekannt, wenn auch im Detail umstritten. Es wäre jedoch ein Fehler, an dieser Stelle stehen zu bleiben, oder dies als „ideale Theorie“ zu

verstehen, die jetzt bloß noch auf „nicht ideale Verhältnisse“ angewandt werden muss.²⁰ Um Kants Antwort auf die „Anwendungsbedingungen“ zu finden, muss man seinen Gedanken vielmehr noch weiter, bis in die Religionsschrift hinein verfolgen. Denn im Christentum gibt es bereits einen Glauben, dem, jedenfalls in Kants Lesart, Moralität zugrunde liegt und der in Gestalt der Kirche historische Realität gefunden hat. Und dennoch hat der historische Kirchenglaube nur eine Geschichte von Gewalt, Niedertracht und Schwärmerei hervorgebracht (RGV VI.129–131). Liest man also Kants politische Philosophie von seiner Religionsschrift her, so wird deutlich, dass er in den Auseinandersetzungen mit den in den 1790er Jahren in Preußen einflussreichen ‚schwärmerischen‘ religiösen Lehren zugleich ein Bild der institutionellen und geschichtlichen Entwicklung einer moralischen Idee in der Welt zeichnet, gewissermaßen eine ‚Dialektik der Sittlichkeit‘ entwickelt. Auch wenn keine direkten politischen Stellungnahmen von Kant überliefert sind, so reagiert er damit doch indirekt auf eine bestimmte gesellschaftlich-politische Entwicklung. In Preußen war eine der entscheidenden politischen Fragen, ob der Pietismus von Friedrich Wilhelm II. die kritische Philosophie, deren Einfluss in der öffentlichen Verwaltung und in kirchlichen Kreisen unübersehbar war, zurückdrängen würde (Rachold 2000). In der Weltpolitik war das drängendste Problem nicht mehr die Formulierung neuer universalistischer Grundsätze, sondern ein Verständnis der institutionellen Bedingungen und der Dialektik ihrer Verwirklichung. Da uns diese Probleme auch heute wieder umtreiben, sollen sie im Folgenden im Blick auf Kant noch weiter ausgeführt werden.

8 Innere Moralität

Zunächst sagt Kant in der Religionsschrift sehr deutlich, dass die Endabsicht der Menschheit nicht in der Legalität, sondern in der Moralität besteht. „Es gibt schlechterdings kein Heil für die Menschen, als in innigster Aufnehmung echter sittlicher Grundsätze in ihre Gesinnung“ (RGV, VI.83). Man könnte sich nämlich denken, dass eine Welt der äußeren Legalität einschließlich einer Weltrepublik unter günstigen Umständen auch für eine Welt von Teufeln eingerichtet werden könnte, also für zweckrationale Wesen, die beständig versucht sind, den eigenen Vorteil über das allgemeine Gesetz zu stellen.²¹ Deswegen wäre Kant (als Emissär

²⁰ Dieses weit verbreitete Missverständnis liegt der Deutung Habermas' (1992, S. 130) zugrunde.

²¹ Kant diskutiert das Beispiel eines Volks von Teufeln, für das das Problem der Staatserrichtung auflösbar sein müsste (ZeF, VIII.336). Eine Föderation von Teufelsstaaten wäre die logische Fortsetzung, aber ohne innere Moralität.

zu den Klingonen) von einem zukünftigen Dossier der Vereinten Nationen, das nur über Fortschritte der Ausbreitung der Produkte der Legalität berichtet, wenig beeindruckt. Der entscheidende Punkt ist, dass dies das Einzige ist, was in einem solchen Dossier überhaupt stehen kann, denn Moralität ist eine Gesinnung, die einen inneren Wandel erfordert. Auf emphatische Weise sagt Kant: „Die verschleierte Göttin, vor der wir [...] unsere Knie beugen, ist das moralische Gesetz in uns, in seiner unverletzlichen Majestät“ (VT, VIII.405). Moralität erfordert, sich gerade gegen die Neigungen und typischerweise auch gegen äußere Ehrungen zu entscheiden.

Dennoch ist die Frage der Moralität nicht nur eine rein innere, die ein jeder gewissermaßen solipsistisch für sich zu entscheiden hat. Sie hat auch eine äußere Seite, nur wird diese äußere Seite traditionell in religiösen Begriffen dargestellt. Das kommt Kant sogar gelegen, da ihm zufolge die Moral unweigerlich zur Religion führt. Er entwickelt den Übergang von der Metaphysik der Sitten zur Religion zwar etwas spekulativ über die Frage nach dem Zweck der Schöpfung (RGV, VI.60). Jedoch nimmt diese Frage genau die Skepsis gegenüber jeglicher äußerer Güterlehre auf – und sei es das Gut der globalen Gerechtigkeit –, die oben benannt wurde.

Eine für die Geschichtsphilosophie grundlegende These Kants ist, dass die Endabsicht der Vernunft nicht in der Vervollkommenung eines jeden Einzelnen, sondern nur in der Vervollkommenung der Gattung liegen kann (IAG, VIII.19). Jeder Einzelne wird an sich die Beschränkungen erfahren, die ihn an moralischer Vollkommenheit hindern, die Gattung hingegen kann auf diesem Weg fortschreiten. Allerdings ist äußere Konformität nicht ausreichend, sondern muss durch einen inneren Gesinnungswandel begleitet sein. Kant fordert daher neben Staatlichkeit die Errichtung einer ethisch-bürgerlichen Gesellschaft (RGV, VI.94). Im Unterschied zur rechtlich-bürgerlichen Gesellschaft ist diese nicht auf ein Territorium beschränkt, sondern wie eine innere Kirche eine weltweite Gemeinschaft. Anders ausgedrückt überlegt Kant an dieser Stelle, wie die Moralität durch einen Freundschaftsbund gefestigt werden kann. Zwar geht Kant auf die mögliche politische Dimension solcher Bünde nicht direkt ein. Als äußere Manifestation von jeweils innerlich vollzogenen Transformationen könnten solche Bünde aber über alle Ländergrenzen hinweg eine gewaltige Sprengkraft entfalten.

Nun würden wir natürlich gern wissen, wo sich solche Bünde finden oder in der Geschichte wirksam geworden sind. Eigentümlicherweise lässt Kant die Antwort auf diese wichtige Frage offen, er kann also keine Institution benennen (wie beispielsweise „die Zivilgesellschaft“), die das Gute in der Welt bewirkt. Stattdessen erläutert er den letzten Grund für die Gegenkräfte. Es ist der „Hang zum Bösen“ (RGV, VI.28–39), der in der menschlichen Natur steckt und der Ausbreitung des guten Prinzips (durch inneren Wandel) im Wege steht. Kant er-

läutert diesen Hang zum Bösen zunächst für den individuellen Fall, nämlich als Versuchung, für sich selbst eine Ausnahme zu machen beziehungsweise die eigene Wohlfahrt zur Bedingung der Befolgung des allgemeinen Gesetzes zu machen. Dieser Hang zum Bösen besteht also gerade nicht in einer vollständigen Umkehrung der Maximen (dem radikal Bösen), sondern geht durchaus mit weitgehender äußerer Anständigkeit einher. Gerade deswegen ist er so gefährlich und bedarf, wie Kant nicht müde wird zu betonen, eines beständigen Kampfes gegen sich selbst. Man könnte nun meinen, dass Kant hier bloß einer pietistischen Innerlichkeit das Wort redet. Tatsächlich ist der Hang zum Bösen eine grundlegende anthropologische These Kants, die eine wesentliche Ergänzung seiner Moralphilosophie darstellt. Der Hang zum Bösen drückt sich in allem aus, was Menschen tun und sagen, einschließlich Staats- und Kirchengründungen. Das lässt sich anhand einiger Punkte aus der Religionsschrift weiter ausführen.

Oft wird Kants Geschichtsphilosophie auf die Entwicklung der Idee des ewigen Friedens reduziert. Dabei kennzeichnet Kant seine Geschichtsschreibung bewusst als nur *eine* mögliche Art von Geschichtsschreibung, die aus moralisch-praktischer Absicht so entworfen ist (EaD VIII.332–338). In der Religionsschrift hingegen finden sich Andeutungen einer Gegengeschichte und damit einer Art Kreislauf der Verfassungen. Staaten sind demnach ständig bestrebt, sich auf Kosten anderer auszudehnen. Der machtvollste Staat entwickelt sich schließlich zu einem Imperium, zerfällt aufgrund von Überdehnung, und der Kreislauf beginnt – so könnte man in antiker Manier spekulieren – von vorne. Kant schränkt diese Geschichte zwar auf die Bedingungen des Naturzustandes ein, allerdings nur, um die Möglichkeit eines politischen Chiasmus, also eines Reichs Gottes auf Erden, zuzulassen. Er versucht gerade nicht, das Böse über eine bestimmte Art von Institutionen zu besiegen oder wegzudefinieren, so als würden christliche Kirchen oder republikanisch verfasste Staaten als Institutionen bereits moralische Güte garantieren. Eine ausgearbeitete Theorie von Institutionen, wie Staaten oder Kirchen, müsste also auch auf deren innere Dialektik aufmerksam machen.

Darüber hinaus sind in der Religionsschrift sogar noch Überlegungen zur Ideologiekritik und Diskursanalyse zu finden. So jedenfalls lassen sich Kants Kritik des Juden- und Christentums als historische Erscheinungen deuten. In systematischer Hinsicht ist es nicht wichtig, ob Kant bestimmte Glaubensvorstellung angemessen oder vollständig charakterisiert hat. Jedenfalls sind bestimmte Glaubensvorstellungen oder Ideologien, die sich idealtypisch in Religionen finden lassen, falsch und gefährlich. Wieder ist es charakteristisch, dass diese Ideologien nicht per se als böse diffamiert werden. Sie treten mit besten Absichten auf, führen aber doch ab vom Weg. Am Judentum kritisiert Kant, dass es ein Inbegriff bloß statuarischer Gesetze sei und zum bloßen Gesetzesglauben verleite (RGV, VI.125). Hier wird deutlich, dass Kant nicht einfach einem bloßen

Obrigkeitsglauben das Wort redet, sondern durchaus die Gefahren sieht, die man heute als „Verrechtlichungstendenzen“ bezeichnen könnte.

Das Christentum ist nach Kant zwar die erste rein moralische Religion. Als historischer Religionsglaube aber ist das Christentum gewissermaßen noch gefährlicher, da gerade aufgrund seiner universalistischen Anlage jeder historischen Kirche der Hang innewohnt, die alleinige werden zu wollen (RGV, VI.108–109). Allen anderen Kirchen wird dieses Recht dann typischerweise abgesprochen, was in der Konsequenz zu Religionskriegen führt. Auch hier wird wieder deutlich, wie der ‚Hang‘ der Institution Kirche, genau wie der Hang von Staaten (und letztlich der Hang des Menschen) verderblich wirkt. Aufgrund seiner Innerlichkeit wohnt dem Christentum noch eine weitere Gefahr inne. Der Mensch neigt, wie Kant in seiner anthropologisch-pessimistischen Art konstatiert, zum Fronglauben (RGV, VI.133). Das macht sich die geistliche Obrigkeit zunutze, indem sie einen Diskurs installiert, der schon den bloßen Gedanken an Kritik verhindert. Kritik ist hier wohlgemerkt im kantischen Sinne zu verstehen, also nicht als moralische Kritik an der ach so ungerechten Welt, sondern als Einsicht in die Bedingungen der eigenen Unmündigkeit. Zu dieser Unmündigkeit leisten Glaubensvorstellungen – man darf hinzufügen, auch Philosophie dem Schulbegriffe nach – einen Beitrag.

Ein letzter Gedanke aus der Religionsschrift soll an dieser Stelle noch ergänzt werden. Wenn man meint, diese Selbstkritik sei ja recht aufschlussreich, aber nur Theaterdonner, weil Kant letztlich doch immer nur das Establishment stützen würde (Horn 2014, S. 18), so stimmt das zwar, aber nur in Bezug auf die äußere Obrigkeit. Für innere Revolutionen war er jederzeit offen, und in der Religionsschrift sind sogar Ansätze einer Theorie der Revolution zu erkennen. Bestimmte Zeiten, wie beispielsweise die Zeitenwende um Christi Geburt, waren nach Kant „reif“ für eine Revolution (RGV 6.128): Es herrschte ein äußerer, aber lebloser Gesetzesglaube, griechische Philosophie wurde als bloße Schulphilosophie gelehrt, zugleich gab es eine Obrigkeit, die jeglicher Religionsausübung gleichgültig gegenüberstand. Diese Mischung bildete den idealen Nährboden für das Erscheinen des neuen moralischen Lehrers. Wieder ist die Schilderung so angelegt, dass sich Parallelen zu anderen Zeiten aufdrängen.

9 Zwischenresümee

Zu Beginn der Überlegungen hatte ich das Entstehen einer bestimmten Diskurskonstellation, des kosmopolitischen Denkens, erläutert und einige Selbstverständlichkeiten in Form einer genealogischen Kritik angezweifelt. Typischerweise würde man erwarten, dass diese Art von ‚dekonstruktivistischer‘ Kritik auf Michel Foucault, Jacques Derrida oder postkoloniale Ideologiekritiker Bezug nimmt. Als

rettender Ausweg oder als Allheilmittel gegen diese Vernunftskepsis wird, jedenfalls im deutschen Kontext, gerne Kant präsentiert. Nun habe ich durch eine historisch kontextualisierte Lesart Kants deutlich zu machen versucht, dass Kant uns nicht nur aufgrund seiner historischen Situation eigentlich fremd ist, sondern noch dazu als der viel radikalere Dekonstruktivist und Diskursanalytiker angesehen werden muss. Er ist radikaler, weil er hinter den Vorstellungen, Einseitigkeiten oder Machtverhältnissen, die Dekonstruktion und Diskursanalyse im Blick haben, ein moralisches Versagen, einen Hang im Menschen diagnostiziert, den jeder Einzelne an sich beobachten kann. Diese Diagnose ist aber nicht skeptisch oder gar nihilistisch gemeint, sondern freilassend. Anstatt sich auf der Überlegenheit einer universalistischen Rechtsmoral auszuruhen und sich auf den fest gefügten Entwicklungspfad hin zur Konföderation republikanischer Staaten zu verlassen, ist in dieser Lesart jeder Einzelne aufgefordert, sich mit der Vielfältigkeit der Welt zu befassen, seine eigene Urteilskraft einzusetzen, aber auch den vielfältigen Versuchungen zu widerstehen.

Man könnte auf diese etwas existenzialistisch angehauchte Lesart aber auch ganz anders reagieren, nämlich mit einer Verabschiedung der Philosophie, jedenfalls jeglicher „metaphysischen Lehre“ oder „comprehensive doctrine“. Diese ‚postmetaphysische‘ Wende in der politischen Philosophie wird üblicherweise auf Entwicklungen innerhalb der Tradition des politischen Liberalismus zurückgeführt (Rawls 1993). Dieser Weg soll hier jedoch nicht beschritten werden. Stattdessen soll gefragt werden, ob nicht das Recht das geeignete Medium ist, diesen Gedanken kontextualisiert zu überprüfen, da das Recht, wie eingangs erwähnt, auf eine längere und vielfältigere Tradition des Umgangs mit ‚metaphysischen Differenzen‘ verweisen kann.

10 Kelsen als postfundamentalistischer Philosoph

Aufgrund der weit fortgeschritten Entwicklung des positiven internationalen Rechts, insbesondere der Menschenrechtspraxis, könnte man die Ansicht hegen, dass jegliche Spekulation über die Endabsicht der Schöpfung oder Lehren über innere Moralität schlicht unnötig sind. Es scheint völlig ausreichend und zudem aussichtsreicher zu sein, sich nur auf das positive Recht zu stützen. Bei genauerem Hinsehen erweist sich aber auch das Recht nicht als der sichere Boden, von dem aus man jederzeit urteilen kann. Das lässt sich anhand einer genealogischen Betrachtung von Hans Kelsens Rechtslehre erläutern. Der Bezug auf Kelsen hat an dieser Stelle argumentationsstrategische Gründe. Innerhalb der vorherr-

schen angloamerikanischen Tradition der Rechtsphilosophie bzw. *jurisprudence*, die sich mit der philosophischen Diskussion über globale Gerechtigkeit verbunden hat (Besson/Tasioulas 2010, S. 2), wird Kelsen zwar selten gelesen, ist aber als Vorläufer von H.L.A. Hart zumindest respektabel. Für die genealogische Perspektive ist zudem entscheidend, dass Kelsen nicht nur ein Theoretiker war, sondern unterschiedliche nationale und internationale Ordnungssysteme selbst miterlebt und darauf reflektiert hat. Er entwickelte die Grundlagen seiner Theorie noch in der Habsburgermonarchie, war an der Abfassung der österreichischen Verfassung maßgeblich beteiligt, stritt sich mit den Staatsrechtlern der Weimarer Republik und schrieb sowohl über den Völkerbund als auch über die Vereinten Nationen. Insofern kann man ihn als Kristallisationspunkt für verschiedene Diskurse oder „Jurist des 20. Jahrhunderts“ lesen (Métall 1969). Es ist auch inhaltlich sinnvoll, Kelsen im Anschluss an Kant zu behandeln, denn Kelsen war erklärter Kantianer, allerdings Neukantianer einer spezifischen Ausprägung: Er stützte sich ausschließlich auf Kants theoretische Philosophie (Kelsen 1949, S. 433–435). In ihr sah er eine kritische Grundlegung der Wissenschaften. Die kantische praktische Philosophie und Rechtslehre hingegen hielt Kelsen nur für eine weitere Version einer Naturrechtslehre, die wie alle Naturrechtslehren lediglich den Zeitgeist ideologisch unterfütterten beziehungsweise das jeweils herrschende System stützten (Kelsen 1960, S. 435).

Kelsen formuliert die grundlegende Frage, die ihn Zeit seines Lebens beschäftigte, in sehr kantischer Weise: Wie kann das positive Recht ein Gegenstand der Erkenntnis sein und wie ist Wissenschaft des Rechts möglich? Er stützt sich für die Beantwortung dieser Fragen auf drei Prämissen: erstens die Hierarchie der Normen, zweitens die Unterscheidung von Sein und Sollen und drittens die These des Nonkognitivismus der Moral. Kelsen nimmt seinen Ausgang bei der intuitiv einleuchtenden Beobachtung, dass die Geltung einer Norm nur durch den Verweis auf eine höhere Norm bestimmt werden kann. Um nicht in einem Regress zu landen, muss eine oberste Norm angenommen werden. Diese darf aber selbst nicht ein bloßes Sein sein, weil sonst ein Sein-Sollens Fehlschluss drohte. Sie darf aber auch nicht eine moralische Norm sein, da sonst die Eigenständigkeit der Rechtswissenschaft nicht gewährt wäre. Daher sagt Kelsen, die Geltung der Grundnorm müsse vorausgesetzt werden, gelegentlich nennt er dies auch eine transzendental-logische Voraussetzung (Kelsen 1960, S. 204). Soweit scheint die Rechtstheorie eine bloße Logik der Normen zu sein. Sie enthält aber noch eine zusätzliche Ebene, auf deren Grundlage Kelsen den ideologischen Gebrauch von Argumenten im Recht demaskieren kann. Dieser liege immer dann vor, wenn Wertentscheidungen als wissenschaftliche Entscheidungen ausgegeben werden. Sowohl in verschiedenen Naturrechtslehren von Platon bis in die Gegenwart als

auch in den rechtswissenschaftlichen Diskussionen seiner Zeit fand Kelsen einen Beweis für diese These (Kelsen 1957, S. 1–24).

Für den gegenwärtigen Kontext sind jedoch lediglich die Folgen seiner juristischen Konstruktion für das internationale Recht von Interesse. Kelsen vertritt die These, dass das nationale und internationale Recht „erkenntnismäßig“ als eine einheitliche Normenordnung zu sehen sind. Dabei gesteht er – zumindest in manchen Phasen seines Denkens – die Möglichkeit ein, dass die Grundnorm entweder auf internationaler Ebene oder auf nationaler Ebene anzusiedeln ist (Kelsen 1960, S. 333–345). Die Stärke von Kelsens juristischer Konstruktion ist, dass er ungedeckte Wesensannahmen im traditionellen vertragstheoretischen Denken demaskieren kann. Anstatt beispielsweise ein Wesen unverletzlicher Souveränität oder das Wesen eines Bundesstaats im Unterschied zu einem Staatenbund anzunehmen, kann er deutlich machen, dass Souveränität nichts anderes heißt als Völkerrechtsunmittelbarkeit. Aus dem Wesen der Souveränität, oder dem Wesen des Völkerrechts, folgt daher nicht, dass nicht auch Staatsführer individuell für Verfehlungen haftbar gemacht werden können. Ebenso wenig sieht Kelsen Staatenbund und Bundesstaat als wesentlich verschieden an, sondern analysiert diese als mehr oder weniger zentralisierte Rechtsordnungen. Die generelle Strategie Kelsens besteht also nicht darin, Unterschiede zwischen staatlichen Rechtsordnungen und der internationalen Rechtsordnung zu leugnen, sondern diese als graduelle Unterschiede darzustellen. Ein Staat ist eine relativ zentralisierte Rechtsordnung, die viele Teilrechtsordnungen (aber nicht alle!) in sich integriert hat. Das Völkerrecht hingegen ist eine relativ dezentralisierte Rechtsordnung, deren Zwangsmittel, Krieg und Repressalien, ebenfalls dezentral organisiert sind. Dabei weist Kelsen darauf hin, dass Gerichte in Bezug auf Teilrechtsordnungen oder auch insgesamt als Schrittmacher einer zunehmenden Integration fungieren können.

Diese kursorischen Bemerkungen mögen sich sehr technisch anhören. Vergewärtigt man sich aber die Geschichte der europäischen Integration der letzten 50 Jahre und die Ansätze oder die Relikte weltweiter Konstitutionalisierungsprozesse, so wird deutlich, dass Kelsens Theorie gegenüber vertragstheoretischen Konstruktionen, die immer noch an der Überwindung des Souveränitätsdogmas laborieren, weitaus aufschlussreicher ist.

11 Kelsen in der Wiener Moderne

Wie zuvor bei Kant soll nun auch Kelsens Theorie durch historische Kontextualisierung als Antwort auf Probleme seiner Zeit verständlich gemacht werden, um auf diesem indirekten Wege Rückschlüsse für unsere Zeit zu gewinnen. Als phi-

losophisch und kulturell umfassend interessierter Zeitgenosse beobachtete er die ideologischen Grabenkämpfe der Wiener Moderne, die alles in ihren Bann zu ziehen drohten.²² Mit seiner reinen Rechtslehre versucht er, gegen diese Tendenz einer rein wissenschaftlichen Betrachtung des Rechts Stellung zu beziehen. Wertkonflikte sollten allein in der Politik ausgetragen werden, aber nicht unter falscher Flagge in der Wissenschaft. Aus diesem Grund spricht sich Kelsen beispielsweise auf nationaler Ebene für eine relativ schwache Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit aus (Kelsen 1929). Auch im Blick auf die internationale Ebene gibt Kelsen seine wertfreie Betrachtung nicht auf (Kelsen 1952). Er wäre daher wenig beeindruckt, wenn er hören würde, dass heute angeblich ein breiter wissenschaftlicher Konsens bezüglich der grundlegenden Werte herrscht. Das heißt aber nicht, dass er in einer rein skeptischen Haltung verharren würde.

In Bezug auf zwei grundlegende Werte nimmt er deutlich Stellung. Obwohl sich ein Monismus von nationalem und internationalem Recht, der wissenschaftlich gefordert ist, prinzipiell auf zwei Weisen konstruieren lässt, entweder mit der Grundnorm auf der Ebene eines einzelnen Staates oder auf der Ebene des internationalen Rechts, propagiert Kelsen das Primat des internationalen Rechts (Fassbender 2008). Nur so, meint er, könne dauerhaft Frieden gesichert werden. Zudem verteidigt er den Wert der kooperativen, unvoreingenommenen Wahrheitssuche unabhängig von persönlichen, religiösen oder politischen Differenzen, allerdings nicht als liberalen Grundsatz, sondern als Antwort auf einen post-Nietzschanisch empfundenen Wertrelativismus (Kelsen 1957, S. 24). Friede und die institutionell garantierte Möglichkeit, reine Wissenschaft zu betreiben, sind also die beiden grundlegenden Werte, die Kelsen (für sich!) voraussetzt.

12 Ewiger Friede reloaded?

Man könnte meinen, dass wir nun, trotz des anderen Ausgangspunkts, doch wieder bei der alten kantischen Idee von Frieden durch Recht angelangt sind. Jedoch gibt es im Vergleich zu Kants Idee des ewigen Friedens einen wesentlichen Unterschied. Kelsen gesteht zu, dass er eine Wertentscheidung getroffen hat, die man auch anders hätte treffen können. Wir müssen also davon ausgehen, dass wir in einer Welt leben, in der nicht alle dieselben Werte teilen. Diese Entscheidung ist in Kelsens Rechtslehre im Inneren der Wissenschaft gespiegelt als Entscheidung zwischen den beiden unterschiedlichen monistischen Konstruktionsweisen. Ei-

²² Für einen Überblick über die Vielzahl der kulturellen, wissenschaftlichen und künstlerischen Positionen siehe Nautz/Vahrenkamp (1993).

gentümlicherweise markiert dieser Punkt zugleich das Ende des Kelsen'schen Denkweges. Wie wir mit dieser Situation umgehen können, erklärt er in den letzten 20 Jahren seines Lebens nicht mehr, sondern zieht sich zunehmend in formal-logische und historische Studien zurück (Kelsen 1979).²³

Ähnlich wie Kant erweist sich damit auch Kelsen als ein radikaler Denker. Anstatt den Diskurs des internationalen Rechts wissenschaftlich zu überhöhen, führt er ihn an seine Grenzen. Und anstatt uns in unseren Vorurteilen zu bestätigen, öffnet er gerade im Beharren auf die ‚Reinheit‘ der Rechtswissenschaft den Blick für das Andere.

Der letzte Punkt, Kelsen als Denker zu sehen, der den Blick für das andere, Nicht-Identische oder die Dekonstruktion öffnet, mag erstaunlich anmuten, gilt Kelsen doch gemeinhin als Vertreter eines engen, positivistischen Denkens, geradezu als Inbegriff verweigerter Reflexion. Erneut hilft hier die genealogischen Perspektive, die Theorie als Antwort auf Herausforderungen ihrer Zeit zu sehen. Kelsen propagierte zwar die Reinheit der Rechtswissenschaft als letzten Ausweg aus theoretisch überhöhten politischen Grabenkämpfen. Das heißt aber nicht, dass er anderen Wissenschaften oder Tätigkeiten keinerlei Wert beimisst; er betätigte sich sogar zu verschiedenen Zeiten seines Lebens selbst als Politiker (als Mitverfasser der österreichischen Verfassung), schrieb Streitschriften gegen Carl Schmitt und verfasste philosophische, psychoanalytische, soziologische und kulturtheoretische Schriften. Man könnte zusammenfassend sagen, dies alles diene der Pflege des in sich zerrissenen ‚Gesamtkunstwerks‘, das für einen kurzen historischen Moment in der Wiener Moderne zum Ausdruck kam. Dafür gibt es kein System und keine lebendige Wissenschaft. Kelsen bewegte sich in diesem Gesamtkunstwerk als Artist des Rollenwechsels.

Mit diesem Bild ist zugleich eine Antwort auf die eingangs gestellte Frage gefunden, welchen positiven Ertrag eine Genealogie bieten kann, wenn sie anscheinend doch nur dazu dient, den Felsen, auf dem das kosmopolitische Denken sich dem Meer der Widersprüche entgegenstellt, zu untergraben. In der Tat erweist sich der scheinbar felsenfeste Grund als weich und instabil. Doch kann das philosophische Denken auf eine andere Weise Halt finden. Anstatt vom festen

23 Man könnte überlegen, ob Kelsens einstiger Schüler Hans Morgenthau die materiell-logische und politisch zeitgemäße Konsequenz gezogen hat: Aus der wertneutralen Betrachtung folgt kein völliger Relativismus. Sie ermöglicht vielmehr das Beharren auf den eigenen Überzeugungen unter Anerkennung der Tatsache, dass die Welt moralisch komplex ist. Aus der Einsicht, dass die Perspektive des internationalen Rechts nur eine Perspektive ist, folgt nicht, dass sie ignoriert werden kann. Sie reicht nur für die Instruktion des politischen Handelns allein nicht aus, sondern muss ergänzt werden durch Bemühungen auf anderen Ebenen, dazu gehören Diplomatie, aber auch die Reaktion auf Bedrohungen (Morgenthau 1973).

Grund aus über den Schiffbruch zu philosophieren,²⁴ findet es sich selbst auf dem Schiff wieder, das durch ständige Ausbesserung auf hoher See gerettet werden muss. Wie im platonischen Mythos der zwei Weltalter²⁵ ist das Schiff im falschen Umlauf der Welt den Unwettern hilflos ausgeliefert, wenn nicht ein Steuermann eingreift, der sich die Naturelemente für seine Fahrt dienstbar macht. Kant weiß zwar um die Aufgabe der individuellen Verantwortung, aber erst Kelsen schaut dem Wüten des Meeres furchtlos ins Auge. „Man muß seiner Fahne treu bleiben, auch wenn das Schiff sinkt; und kann in die Tiefe nur die Hoffnung mitnehmen, daß das Ideal der Freiheit unzerstörbar ist und daß es, je tiefer es gesunken, um so leidenschaftlicher wieder aufleben wird“ (Kelsen 2006, S. 237).

Bibliographie

- Besson, Samantha/Tasioulas, John (Hrsg.) (2010): *The Philosophy of International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Blumenberg, Hans (1979): *Schiffbruch mit Zuschauer. Paradigma einer Daseinsmetapher*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Brock, Gillian (2017): „Global Justice“. In: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2017 Edition). Edward N. Zalta (Hrsg.). <https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/justice-global/>.
- Daniels, Detlef von (2014): „How Plato Overcame the Cosmopolitans“. In: *History of Political Thought* 35, S. 595–631.
- Droysen, Johann Gustav (1879): „Über die Schrift Anti-St. Pierre und deren Verfasser“. In: *Monatsbericht der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften zu Berlin*. Berlin: Buchdruckerei der Königl. Akademie, S. 711–732.
- Fassbender, Bardo (2008): „Friede durch Recht. Hans Kelsen und die Vereinten Nationen“. In: Hauke Brunkhorst/Rüdiger Voigt (Hrsg.): *Rechts-Staat: Staat, internationale Gemeinschaft und Völkerrecht bei Hans Kelsen*. Baden-Baden: Nomos, S. 127–147.
- Fassbender, Bardo/Peters, Anne (Hrsg.) (2012): *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedrich der Große (2007): „Versuch über die Vorurteile“. In: *Friedrich der Grosse. Potsdamer Ausgabe: Werke in 12 Bänden*. Abt. 2: *Philosophische, literarische und poetische Werke/œuvres philosophiques, littéraires et poétiques*, Bd. 6: *Philosophische Schriften/œuvres philosophiques*. Hrsg. von Anne Baillot, Günther Lottes und Brundhilde Wehiger. Berlin: Akademie Verlag, S. 340–379.
- Fukuyama, Francis (1992): *The End of History and the Last Man*. London: Penguin.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

²⁴ Zur Figur des Schiffbruchs mit Zuschauer siehe Blumenberg (1979). Die zeitgenössische Gestalt findet sich in der Philosophie der Migration.

²⁵ Platon, *Politikos* 268d–274e.

- Habermas, Jürgen (2011): *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hansen, Frank-Peter (1989): „Das älteste Systemprogramm des deutschen Idealismus“. *Rezeptionsgeschichte und Interpretation*. Berlin: De Gruyter.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1968): *Gesammelte Werke*. Bd. 2. Hrsg. von der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Hamburg: Meiner.
- Heidegger, Martin (1988): *Ontologie (Hermeneutik der Faktizität)*. Hrsg. von Käte Bröcker-Oltmanns. Frankfurt am Main: Klostermann.
- Höffe, Otfried (1999): *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: Beck.
- Horn, Christoph (2014): *Nichtideale Normativität. Ein neuer Blick auf Kants politische Philosophie*. Berlin: Suhrkamp.
- Kant, Immanuel (1902 ff.): *Kant's gesammelte Schriften*. Hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. Berlin: De Gruyter.
- Kelsen, Hans (1929): „Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit“. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. Berlin: De Gruyter, S. 31–88.
- Kelsen, Hans (1949): *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kelsen, Hans (1952): *Principles of International Law*. New York: Rinehart.
- Kelsen, Hans (1957): *What Is Justice? Justice, Law, and Politics in the Mirror of Science. Collected Essays*. Berkeley: University of California Press.
- Kelsen, Hans (1960): *Reine Rechtslehre*. 2. Auflage. Wien: Franz Deuticke.
- Kelsen, Hans (1979): *Allgemeine Theorie der Normen*. Hrsg. von Kurt Ringhofer und Robert Walter. Wien: Manz.
- Kelsen, Hans (2006): *Verteidigung der Demokratie. Aufsätze zur Demokratietheorie*. Hrsg. von Matthias Jestaedt und Oliver Lepsius. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kemmerer, Alexandra (2014): „Towards a Global History of International Law? Editor's Note“. In: *European Journal of International Law* 25, S. 287–295.
- Keohane, Robert O./Morse, Julia C. (2015): „Counter-multilateralism“. In: Jean-Frédéric Morin/Tereza Novotná/Frederik Ponjaert/Mario Telò (Hrsg.): *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a Globalized World*. London: Routledge, S. 1–29.
- Koser, Reinhold/Droysen, Hans (Hrsg.) (1909): *Briefwechsel Friedrich des Großen mit Voltaire. Zweiter Teil: Briefwechsel König Friedrichs 1740–1753*. Leipzig: Hirzel.
- Koskeniemi, Martti (2009): „Miserable Comforters: International Relations as New Natural Law“. In: *European Journal of International Relations* 15, S. 395–422.
- Kuehn, Manfred (2001): *Kant. A Biography*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McInerney, Jeremy (2013): „Polis and Koinon: Federal Government in Greece“. In: Hans Beck (Hrsg.): *A Companion to Ancient Greek Government*. Chichester: Wiley-Blackwell, S. 466–479.
- Métall, Rudolf A. (1969): *Hans Kelsen: Leben und Werk*. Wien: Deuticke.
- Morgenthau, Hans (1973): *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. 5. Auflage. New York: Alfred A. Knopf.
- Nautz, Jürgen/Vahrenkamp, Richard (Hrsg.) (1993): *Die Wiener Jahrhundertwende: Einflüsse, Umwelt, Wirkungen*. Wien: Böhlau.
- Nida-Rümelin, Julian (2019): „Liberale Weltordnung: eine Bestandsaufnahme in kosmopolitischer Perspektive“. In: Christine Bratu/Detlef von Daniels/Julian Nida-Rümelin (Hrsg.): *Internationale Gerechtigkeit und demokratische Legitimation*. Hamburg: Meiner.

- Nolte, Georg (2019): „Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen ... des Völkerrechts‘ – Globalisierungskrisen als Herausforderung für politische Philosophie und Völkerrecht“. In: Christine Bratu/Detlef von Daniels/Julian Nida-Rümelin (Hrsg.): *Internationale Gerechtigkeit und demokratische Legitimation*. Hamburg: Meiner.
- Nussbaum, Artur (1960): *Geschichte des Völkerrechts in gedrängter Darstellung*. Übers. von Herbert Thiele-Fredersdorf. München: Beck.
- Rachold, Jan (2000): „Kants Religionsschrift und die preußische Zensur“. In: Dina Emundts (Hrsg.): *Immanuel Kant und die Berliner Aufklärung*. Wiesbaden: Reichert, S. 116 – 132.
- Rawls, John (1993): *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Reinhard, Wolfgang (1999): *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*. München: Beck.
- Ryan, Alan (2012): *On Politics: A History of Political Thought from Herodotus to the Present*. London: Allen Lane.
- Saint-Pierre, Charles Iréné Castel de (1922): *Der Traktat vom ewigen Frieden* [1. Aufl. 1713]. Übers. von Friedrich v. Oppeln-Bronikowski. Berlin: Hobbing.
- Skinner, Quentin (1969): „Meaning and Understanding in the History of Ideas“. In: *History and Theory* 8, S: 3 – 53.
- Snyder, Timothy (2018): *The Road to Unfreedom. Russia, Europe, America*. New York: Tim Duggan.
- Stein, Eric (1981): „Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution“. In: *The American Journal of International Law* 75, S. 1 – 27.
- Tully, James (Hrsg.) (1988): *Meaning and Context. Quentin Skinner and His Critics*. Oxford: Polity Press.

Teil 3: **Brexit and Beyond.**
Zur Zukunft der Europäischen Union

Volker Gerhardt

Europa als politischer Großversuch. Nachdenken über Motive der Gegner der EU

1 Viele Gegner und manche Feinde

Bei der Ankündigung des Titels für diesen Beitrag hatte ich mich noch nicht entschieden, ob ich nur von „Gegnern“ oder nicht auch von den „Feinden“ Europas sprechen sollte. Mit dem Schreiben des Textes war als Erstes klar, dass die ohnehin problematische Unterscheidung Carl Schmitts zwischen *hostis* und *inimicus* gerade in einer politischen Bewertung nicht zu verwenden ist. Also spreche ich in der hier verfolgten politischen Absicht nur von „Gegnern“ und nicht von „Feinden“. Die „Feinde“, die es natürlich auch gibt, sind etwas für die Polizei und den Staatsanwalt.

Ferner habe ich von der strikten Trennung zwischen „innen“ und „außen“ abgesehen. Stehen die Europa-Gegner in London noch innerhalb der EU oder haben sie nicht schon lange vor der Volksabstimmung draußen gestanden? So wie die Protagonisten des *Brexits* können eigentlich nur Menschen argumentieren, die noch nie aus der Perspektive Europas gedacht haben; gleichwohl ziehen sie einen Großteil ihrer Argumente aus Erfahrungen, die sie als Europäer und als Mitglieder der Europäischen Union gewonnen haben.

Zu einem milderem Urteil hat mich überdies meine Einsicht in den Kommisscharakter alles Politischen kommen lassen. Sie lässt mich geneigt sein, in der Beschreibung politischer Verhältnisse möglichst viele Handlungsoptionen offen zu halten. Daher empfiehlt es sich, Gegensätze nur dort als unversöhnlich anzusehen, wo unmittelbare Gewaltanwendung droht.

Eine Ausnahme muss ich freilich bei kriminellen Akteuren machen, wie etwa bei denen, die für den Terror in Europa verantwortlich sind. Nicht nur hier in Europa treten Gruppen auf, die mit angemessenen religiösen Versatzstücken islamischer Herkunft mörderische Anschläge zu rechtfertigen suchen, mit denen sie angeblich politische Veränderungen erzwingen wollen. Sie gehören gewiss zu den Feinden Europas.

Nur verdienen sie es nicht, als politische Akteure angesehen zu werden. Sie sind einfach nur verbrecherisch und müssen entsprechend behandelt werden.

Ich nehme Überlegungen auf, die erstmals vor zehn Jahren unter dem Titel: „Laboratorium Europa“ (Gerhardt 2008, S. 218 – 232) vorgetragen wurden.

Hinzu kommt, dass sie, wie wir wissen, in sich zusammenfallen, sobald ihnen die Mittel fehlen, die durch Leistungen anderer erwirtschaftet werden. Denn es handelt sich um räuberische Clans, die ihre operative Macht aus dem Einsatz von Waffen und den ihnen vornehmlich durch Öl und Rauschgift zufließenden Finanzmitteln gewinnen. Sie suchen die Schwäche der zuständigen Staaten zu nutzen, um sie als Ganze zu Fall zu bringen.

Ein Problem ist allerdings, dass es auch Staaten gibt, die allein von den Mitteln leben, die sie aus dem Verkauf der Schätze aus ihrem Boden beziehen. Sie setzen keine nennenswerte eigene Arbeitskraft ein, brauchen ihre Bevölkerung weder zu schulen noch zu bilden und stützen ihre Macht im Inneren wie nach außen allein auf den Einfluss, den sie durch den Handel mit ihren Bodenschätzen gewinnen. Die Verabschiedung der Menschenrechts-Charta der Vereinten Nationen hätte eigentlich dazu führen müssen, dass solche Staaten die Anerkennung in der Familie der Völker verlieren. Doch so weit geht die Beachtung der Charta leider auch bei erklärten Demokratien nicht. Wo Geschäfte gemacht werden können, sind die Prinzipien rasch vergessen. Also muss man mit ansehen, wie Staaten, die im Inneren auf Terror gegründet sind und in anderen Staaten den Terrorismus finanzieren, als Geschäftspartner anerkannt sind und sogar hofiert werden. Solange das so ist, werden Rechtsstaaten keinen Mangel an Feinden haben.

2 Die politischen Folgen der kolonialen Vergangenheit

Man darf freilich nicht übersehen, dass hier auch eine verbrecherische Vergangenheit des alten Europa Folgen zeitigt. In vielen Gegenden Afrikas sowie im Nahen Osten hat der europäische Kolonialismus die gewachsenen kulturellen Traditionen zerstört. Die dann oft erst im 20. Jahrhundert geschaffen und mit willkürlich gezogenen Grenzen versehenen Staaten finden bis heute nicht zu einer stabilen politischen Verfassung. Einige von ihnen haben es eine Weile lang mit einem nationalistisch aufgeladenen Staatssozialismus versucht; aber nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Kommunismus sind sie zwischen die Fronten der seit Jahrhunderten verfestigten religiösen Gegensätze geraten. Staaten dieser Art haben ihr Gemeinsames darin, dass sie die Eigenständigkeit des Politischen gar nicht kennen.

Von diesen Staaten drohen Europa Gefahren, die sich nicht auf den Export des Terrorismus beschränken. Mindestens genauso groß ist die Bedrohung durch die Kriege, die im Vorderen Orient geführt werden. Die haben ihre Ursache in der

Konkurrenz beim Zugang zu Ölquellen und Opiumfeldern; sie werden durch die religiösen Gegensätze innerhalb des Islam verschärft. Ihre Frontstellung gegenüber Israel liegt offen zutage.

Überall kann es hier, wie jüngst in Syrien und im Jemen, zu Gewaltexzessen kommen, von denen der europäische Archipel allein schon durch seine Nachbarschaft betroffen sein wird. Es dürfte sicher sein, dass dann der Zustrom an Migranten weiter anschwillt und nicht zuletzt auch deshalb die aus dem Nahen Osten nach Westen verlagerten Konflikte auch Europa in Mitleidenschaft ziehen.

Um dem vorzubeugen, hat Europa die – ihm auch durch die historischen Versäumnisse seiner alten Kolonialmächte auferlegte – Verantwortung, zur Vermittlung und zur Befriedung beizutragen. Dazu gehört auch das Werben für die in Jahrhunderten verlustreicher binneneuropäischer Kriege gewachsene Einsicht, dass für den Frieden nichts wichtiger ist als die Trennung von Politik und Religion. Ohne religiöse Toleranz ist eine den Interessen der Menschen dienende Politik nicht möglich. Ohne Toleranz gibt es auch in Europa keinen Frieden.

3 Der Vorrang der Zivilität

Mir ist bewusst, dass es auch in Europa Staaten, Parteien und religiöse Gemeinschaften gibt, die nicht begreifen wollen, dass Politik und Religion nur zusammen bestehen können, wenn sie ihre Einflusssphären nicht vermischen. In Griechenland ist der orthodoxe christliche Glaube bis heute Staatsreligion. Aber aus der Tatsache, dass wir im eigenen Haus selbst noch Probleme zu lösen haben, können wir nicht den Schluss ziehen, wir könnten die wichtigste zivilpolitische Errungenschaft Europas – die Trennung von Politik und Religion – ausgerechnet dort schweigend übergehen, wo diese Trennung noch nicht einmal gewollt ist. Denn die rechtsverbindliche Separierung von Religion und Politik ist die Grundlage einer verlässlichen Sicherung des Gebots der Toleranz. Solange dieses Gebot nicht anerkannt ist, kann jederzeit aus politischer Gegnerschaft unversöhnliche politische Feindschaft erwachsen.

Ob der römische Cato mit seinem gegen Karthago gerichteten *ceterum censeo* recht hatte, mögen die Althistoriker beurteilen. Heute wäre Catos Formel angebracht, wo immer im internationalen Zusammenhang politische Beratungen oder Verhandlungen zu eröffnen sind. Gewiss ist damit nicht schon garantiert, dass ein dauerhafter Frieden folgt. *Doch ehe die Religionen nicht von der politischen Machtausübung ablassen und solange Staaten sich etwas vom Rückhalt bei Glaubensgemeinschaften versprechen, wird es keinen Frieden geben.*

Damit soll und darf keiner Religion verwehrt sein, zur politischen Urteilsbildung ihrer Gläubigen beizutragen. Aber die kann mit Blick auf das Ganze einer

Gesellschaft nur moralische Geltung beanspruchen; was darauf folgt, hat in jedem Einzelfall unter einem individuellen Vorbehalt zu stehen. Das Ziel einer politischen Empfehlung unter religiösem Anspruch kann nur in einer geschärften persönlichen oder privaten Urteilsbildung bestehen. Niemand darf eine solche Verpflichtung als allgemein verbindlich ansehen.

Das religionspolitische *ceterum censeo* gilt unter allen Bedingungen. Es ist mit Blick auf die Vereinigten Staaten und Russland nicht weniger angebracht als in der Bewertung kultureller oder persönlicher Optionen in Deutschland – insbesondere dort, wo es um medizinethische und biopolitische Themen geht. Aber das Gebot einer Trennung von Politik und Religion ist gegenüber der islamischen Welt von besonderem Gewicht. Solange die Mullahs und die Imame politische Macht ausüben, kann es in diesen Ländern keine an Menschenrechten orientierte Politik geben. Solange ist dort auch nicht an Demokratie zu denken. Hinzu kommt, dass die geistlichen Herrscher das weltpolitische Klima nachhaltig vergiften und durch ihren grenzüberschreitenden Einfluss auf Migranten in Europa gravierende Störungen verursachen können.

Die Migranten, die wir gern willkommen heißen, sofern sie bereit sind, sich an die grundrechtlichen Bedingungen zu halten, sind hier längst zu einer kritischen Masse geworden, die keineswegs nur mittelbar mit der europäischen Krise verbunden ist. Dies wohlgemerkt nicht, weil sie hier Asyl erhalten, sondern weil die europäische Politik nicht in der Lage ist, ihr eigenes bürgerliches Selbstverständnis verbindlich zu machen. Sie hat nicht nur Integrationshilfen zu geben, sondern auch klar zu machen, was Freiheit, Gleichheit und Rechtmäßigkeit im Umgang der Menschen miteinander bedeuten. Hier versagt auch die Bundesrepublik zumindest in den Fällen offen praktizierter Selbstjustiz sowie bei der massiven Ungleichbehandlung der Geschlechter.

4 Ein spezielles Versagen in Deutschland

Von hochrangigen Politikern der Bundesrepublik war wiederholt zu vernehmen, der Islam „gehöre“ zu Deutschland. Auch diese gedankenlose Rede erfüllt den Tatbestand einer ungenügenden Unterscheidung zwischen Religion und Politik. Der damalige Bundespräsident Wulf und später auch Bundeskanzlerin Merkel wollten offenbar sagen, dass Muslime in Deutschland willkommen sind und hier der Ausübung ihrer Religion ungehindert nachgehen dürfen. Das aber so zu formulieren, als sei der Islam ein historisch gewachsener Bestandteil im eigenen Land, der vielleicht sogar auf gleicher Stufe mit den christlichen Konfessionen und den jüdischen Gemeinden steht, ist ein geschichtliches Fehlurteil ersten Ranges.

Natürlich kann und muss man sagen, dass die Religionsfreiheit in unserem Land grundrechtlich geschützt ist. Und man sollte gleich ergänzen, dass Moslems, gegen die keine strafrechtlichen Bedenken bestehen und die sich hier integrieren wollen, auf gleiche Behandlung Anspruch erheben können. Aber so wurde es nicht formuliert! Im Herbst 2015 und in der ersten Jahreshälfte 2016 war es gewiss auch gut, dass sich Politiker zur Willkommenskultur, die im Land überall zu beobachten war, bekannten. Doch dabei so weit zu gehen, die historischen Gegebenheiten im eigenen Land zu verleugnen, war für jeden, der den Beitrag der Christen und Juden zur europäischen Kultur der Deutschen einzuschätzen weiß, eine Zumutung.

Hinzu kommt, dass dieselben Politiker, die hier den Islam zu den angeblich gewachsenen Beständen deutscher Kultur zu erklären suchen, offenbar über die Unterdrückung der Juden und Christen in ihren Gastländern kein öffentliches Wort verlieren. Tatsächlich aber hätte gerade auch bei solchen Besuchen ein *ceterum censeo* zu vernehmen sein sollen, um die Gastgeber an die von ihnen vorenthaltene Religionsfreiheit zu erinnern. Es gibt keinen Grund, die Tatsache zu verschweigen, dass die überwiegende Mehrheit der islamischen Staaten es ablehnt, sich zu den *Menschenrechten* zu bekennen, und dass die *Scharia* es verbietet, ein höheres, die Bestimmungen des Koran notfalls auch einschränkendes Gesetz anzuerkennen.

Angeblich gewährt die Scharia Interpretationsspielräume. Der türkische Verbandsvorsitzende einer großen Vereinigung zahlreicher Moscheen erklärt auf Podiumsdiskussionen auf Kritik an der Politik seines Dachverbands, für ihn sei das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland die Scharia. Diese abenteuerliche Behauptung bekommt man natürlich nur zu hören, wenn man zuvor Kritik geäußert hat. Warum sollte man nicht auch bei Staatsbesuchen eine Probe auf das Exempel machen? Man darf sich auch auf dem diplomatischen Parkett nicht davon abhalten lassen, seinen eigenen Standpunkt deutlich zu machen. Und das ist spätestens dann geboten, wenn es sich um das Menschenrecht auf Religionsfreiheit, um die Wahrung der Toleranz und den Schutz der Grundrechte handelt.

5 Die Bedeutung der Öffentlichkeit

Die genannte Differenz hat das Zeug, bei den sich gegen ein Umdenken sperrenden Gesellschaften *Feindschaften* zu nähren, die Europa als Ganzes treffen können. Deshalb ist es wichtig, diese Feindschaft, die uns derzeit wesentlich durch den Terror einzelner Gruppen bedroht, gar nicht erst als *politisch* einzustufen, sondern als *kriminell* zu werten und zu bekämpfen. So sollte es möglich

sein, die sich zu Täuschungszwecken auf den Islam berufenden terroristischen Feinde Europas allein einer hoffentlich bald besser kooperierenden *europäischen Polizei* zu überlassen.

Zu den effektiv wirksamen „Feinden“ Europas können wir auch die *Mafia* rechnen, die Italien politisch zerrüttet hat und der das offenbar gerade auch in der *Slowakei* zu gelingen scheint. Sie richtet nicht nur auf dem gesamten Balkan schweren wirtschaftlichen und politischen Schaden an; auch in Deutschland scheint ihr Einfluss nicht unerheblich zu sein. Die *Mafia* kann als eine Gefahrenquelle erster Ordnung gelten, muss aber politisch vornehmlich durch gute Gesetze und durch eine auf moralischen Selbstansprüchen beruhende rechtliche Gesinnung eingedämmt werden. Hinzu gehört eine wirksame Korruptionsabwehr durch das Gebot umfassender Transparenz und durch effektive Polizeimaßnahmen. Ein „Feind“ im engeren politischen Sinne ist die Mafia so wenig wie es die syrischen Familienclans sind, die neuerdings als Organisatoren von Serienstraf-taten von sich reden machen.

Als politische Gegner im engeren Sinn können nur die sich in Parteien organisierenden Gruppierungen und die von ihnen dominierten Staaten gelten. Das verbindliche Kriterium für ihre politische Arbeit ist die durchgängige *Öffentlichkeit* ihrer Arbeit – eben die Öffentlichkeit, die Feinde scheuen.

In Europa wurde die politische Arbeit von Anfang an – und zwar spätestens mit den Reformen Solons um etwa 590 v. Chr. – als öffentlich begriffen. Im Orient ist schon der *Codex Hammurabi* öffentlich verkündet und auf Stelen oder Tafeln für jeden sichtbar ausgestellt worden. Dazu bedurfte es keiner eigenen gesetzlichen Regelung. Vielmehr gehört die Öffentlichkeit implizit zur wirksamen Geltung des Rechts.

So haben wir sie auch im Europa der Gegenwart zu verstehen. Alle Verwaltungsakte und alle politischen Entscheidungen der EU haben öffentlich zu sein. Und sie waren es von Anfang an, obgleich es immer wieder die abstrakte Klage gab, Europa fehle die Öffentlichkeit. Jürgen Habermas hat sie über Jahre hinweg immer wieder von Neuem angestimmt und dabei, verständlicherweise, seinen eigenen Begriff einer aktiv organisierten und gezielt genutzten Öffentlichkeit zugrunde gelegt.

Doch darin liegt eine aktivistische Verkürzung: Öffentlichkeit ist nicht erst dort gegeben, wo grenzüberschreitende und massenwirksame Diskurse stattfinden und alles für alle aktuell und ausdrücklich in den Medien zu finden ist (vgl. Gerhardt 2012). Diese Öffentlichkeit stellt sich unter den Kommunikationsbedingungen der Gegenwart schon von selbst ein, sobald ein Problem Aufmerksamkeit findet und Neugierde weckt. So ist es seit Jahrzehnten auch in Europa, und es hat sich in der jüngsten Zeit in der Griechenland-Krise, mit den aufkommenden Flüchtlingsströmen und beim *Brexit*, mit allen Vor- und Nachteilen der öffentli-

chen Meinungsbildung, in besonderem Maße gezeigt. In politischen Krisen ist die mediale Öffentlichkeit Europas so präsent, wie wir es im nationalen und regionalen Rahmen gewohnt sind – von Naturkatastrophen, Terroranschlägen oder großen Sportereignissen ganz zu schweigen.

Das für die Öffentlichkeit Entscheidende erfolgt aber in den politischen Vorgängen selbst. Sie sind als rechtlich-politisches Geschehen öffentlich. Dafür ist durch die Einbindung so vieler unterschiedlicher staatlicher und wirtschaftlicher Interessen in Europa sogar in besonderer Weise gesorgt. Und wo die rechtlichen Bestimmungen oder die guten Sitten verletzt sind, kann man sicher sein, dass die öffentliche Aufmerksamkeit in Europa besonders groß ist. Notfalls haben auch hier die Gerichte tätig zu werden.

Natürlich ist sowohl den Brüsseler Entscheidungen wie auch ihrer komplexen Vorbereitung in den einzelnen Ländern größte Transparenz zu wünschen – und nach Möglichkeit auch zu geben. Doch wenn das nicht gelingt, weil etwa die Materie zu trocken ist oder die Dringlichkeit nicht gleich zu erkennen ist, folgt daraus nicht, dass es in Europa keine Öffentlichkeit gäbe. Und wenn es „zu wenig“ Öffentlichkeit geben sollte, ist daraus auch kein grundsätzliches Argument gegen die EU abzuleiten. Entscheidend ist, dass, wenn man mehr wissen möchte, die Möglichkeit bestehen muss, die Informationen auch zu erhalten.

Hat man den nicht nur verständlichen, sondern in vielen Fällen auch berechtigten Wunsch, mehr zu erfahren, oder wünscht man, dass Debatten in allen europäischen Sprachen stattfinden, kann man fordern, mehr für die Publizität der politischen und administrativen Prozesse zu tun. Es ist eine (auch staatlich zu fördernde, allerdings nicht zu steuernde) Aufgabe der publizistisch organisierten Öffentlichkeit, bei den Wahlen zum Europaparlament oder bei der Neukonstituierung der Brüsseler Kommission für die Information der Bürger möglichst in allen Mitgliedsländern zu sorgen.

Doch welche Initiativen man hier auch immer ergreift: Nichts sorgt verlässlicher für die Aufmerksamkeit einer großen Öffentlichkeit als eine Sensation, mag sie durch eine singuläre Leistung, eine Katastrophe oder einen Konflikt verursacht sein. Wann hätte man jemals mehr Bilder aus dem Englischen Parlament, von Downing Street 10 oder aus der Cité Européenne in Brüssel gesehen als während des Brexit-Trauerspiels?

6 Der politische Rang der Repräsentation

Von analogen Missverständnissen getragen ist die Kritik am vermeintlichen Übergewicht an *Repräsentation* im politischen System der Europäischen Gemeinschaft. Man kennt das aus der Kritik am Parlamentarismus und von den

Vorschlägen, der „Basis“ zu größerem Gewicht und zu erhöhtem Einfluss auf Einzelentscheidungen zu verhelfen. Wer hier vorbehaltlos zustimmt, hat offenbar vergessen, dass die erste Demokratie der Geschichte der Menschheit an einer rechtlich nicht regulierten Übermacht der Volksversammlungen und ihrer manipulativ erzeugten Dauerpräsenz zugrunde gegangen ist. Wer das nicht wusste oder nicht wissen wollte und wem es daher in den letzten Jahren gar nicht genug „direkte Demokratie“ geben konnte, der ist angesichts der Erfolge des aus der „Basis“ aufgestiegenen Populismus merklich zurückhaltender geworden.

Politische Organisationen, wenn sie nicht direkt aus der verfügenden Herrschaft einer Klasse oder eines Oberherrn hervorgegangen sind, entstehen ja überhaupt erst in und mit der Einsicht, dass eine Volksversammlung das, worum es ihr geht, zwar beschließen, aber nicht auch selbst umsetzen kann. Sie braucht Vertreter, also „Repräsentanten“, die treuhänderisch für sie handeln. Dabei muss das Volk die Erwartung haben können, dass es auch zwischen den Wahlen ihrer Repräsentanten einen möglichst bestimmenden Einfluss auf die Akteure ausüben kann. So kommt es zur Einrichtung von Räten und Ämtern mit periodisch gesichertem Zugang, vereinbarten Zuständigkeiten und herausgehobenen Rechten und Pflichten. Es ist die *Repräsentation*, die den Aufbau und die Tätigkeit eines politischen Körpers möglich macht. Das ist in der Europäischen Union nicht nur nicht anders, sondern es ist hier besonders schwierig, weil es angesichts ihrer selbst aus repräsentativ aufgebauten Staaten bestehenden Träger gar nicht anders möglich ist. Die gewünschte Einheit vieler Länder lässt sich nur durch Aufstockung der Pyramide der Repräsentation durch weitere Repräsentativorgane bewältigen.

Wer hier meint, es fehle die Unmittelbarkeit der Konstitution durch die „Basis“, der weiß nicht, wovon er spricht: Er kennt weder die ursprüngliche politische Unzulänglichkeit einer jeden Basis, noch die eminente Herausforderung, die in der Errichtung einer nur durch Staaten zu schaffenden staatlichen Organisation besteht – einer Institution, die auf dem Fortbestand der Trägerstaaten beruht. Mit Blick auf die Zahl der beteiligten Träger und die Vielfalt der Aufgaben gibt es dafür kein geschichtliches Vorbild. Insofern ist die EU eine weltpolitische Innovation, die weit über das hinausgeht, was etwa bei der Errichtung der Vereinigten Staaten von Amerika zu leisten war.

Man sollte sich die unerhörte Aufgabe der Erfindung von etwas völlig Neuem vor Augen halten, ehe man sich darüber beklagt, dass „Brüssel“ zu weit weg, zu schwerfällig, überbürokratisiert, zu mächtig oder zu schwach erscheint. In meinen Augen stellt allein die Tatsache der EU eine ingeniose Leistung dar, bei der es gar nicht genug verwundern kann, dass sie möglich gewesen ist, und die nun nicht nur vor den üblichen politischen Problemlast steht, sondern sich in deren

Bewältigung überdies vor vollkommen neuartige Organisationsaufgaben gestellt sieht.

Ganz abgesehen von dem großen Versprechen der Friedenssicherung in einem Raum, der jahrhundertlang von Kriegslärm erfüllt war, ist es ein Wunder, dass es die EU überhaupt gibt, ist es doch eine alle Phantasie und alle Tatkraft herausfordernde Leistung, dieses beispiellose Staatsgebilde mit seinen unterschiedlichen Traditionen, Kompetenzen und Sprachen auch organisatorisch möglich zu machen. Wer hier einen erkennbaren Mangel, eine ihn störende Unzulänglichkeit oder auch ein ihn betreffendes gravierendes Defizit zum Anlass für eine Verwerfung des ganzen Vorhabens macht, hat nicht verstanden, welche singuläre geschichtliche Erwartung an das Gelingen der Europäischen Union geknüpft ist.

Die Griechen standen mit der Errichtung einer gerechten *polis*, die, wie Solon es forderte, zu einem „Lastenausgleich“ (*Seisachteria*) zwischen den verschiedenen Teilen der Bevölkerung fähig ist, am Anfang der Entwicklung. Sie erkannten etwas mehr als 200 Jahre später in der „Teilhabe“¹ den ursprünglichen Akt politischer Organisation. Um ihn zu bewältigen, braucht man eine Vorstellung vom Ganzen der Stadt, als dessen Teil sich jeder selbst zu begreifen und dann auch aktiv zu bewähren hat. In dieser Teilhabe lagen die intellektuelle Zurechnung des Einzelnen zum Ganzen und die praktische Verantwortung in der eigenen, mit anderen Individuen abgestimmten Aktivität vor den Augen aller anderen. Partizipation setzt somit Repräsentation sowohl als geistigen Akt wie auch institutionelle Leistung voraus (vgl. Gerhardt 2007).

Alle Politik ist, abgesehen von ihrer impliziten *Öffentlichkeit*, auf *Repräsentation* und *Partizipation* gegründet und sie bedarf dazu einer rechtsförmigen *Konstitution* (Gerhardt 2016, S. 431–444). Alle vier Grundbedingungen: *Partizipation*, *Repräsentation*, *Konstitution* und *Publizität*, sind in der EU gegeben. Kritik kann sich somit grundsätzlich nur auf die Gewichtung der jeweiligen nationalen oder sozialen Anteile und auf ihre pragmatische Ausgestaltung beziehen. Und es ist ein die EU auszeichnender Tatbestand, dass es, nach den gemachten Erfahrungen und entsprechend der legitimen Ansprüche, schon nach kurzer Zeit *Reformen* geben kann. Für sie kann und muss man eintreten, wo immer es erforderlich ist. Aber die Reformprozesse setzen bereits die Legitimität der bestehenden Organisation voraus.

¹ *Methexis* – ein Ausdruck, den wir heute mit „Partizipation“ übersetzen. Der Begriff findet sich schon bei Platon und wird von Aristoteles systematisch entfaltet. In dieser Gründungszeit der politischen Theorie geht es sogleich um unterschiedliche Modelle der *Partizipation* durch eine Herrschaft durch Räte und Gerichte oder durch eine kleine Zahl aristokratischer oder oligarchischer Vertreter oder durch einen Herrscher, der sich als Monarch oder als Tyrann auführt.

Dass diese Legitimität vornehmlich von populistischen Gruppierungen in Zweifel gezogen wird, ist nicht überraschend. Schließlich sind sie ja bereits in ihren Ursprungsländern durch ihre Kritik am herrschenden politischen System zu Einfluss gekommen. Ihnen fehlt in den meisten Fällen nur noch die Macht, die parlamentarische Repräsentation auszuschalten, Partizipation nur dort zu erlauben, wo sie sie nicht stört, und Öffentlichkeit nur zuzulassen, solange sie die eigene Meinung verbreitet. Konstitution, also grundrechtliche Rechtsförmigkeit wird nur dort gutgeheißen, wo sie einem selbst Vorteile bringt.

Kurz gesagt: Die radikale Kritik an der Funktionsweise der EU verrät nicht nur eine Unkenntnis der Motive, aus denen sie nach den Lehren aus zwei Weltkriegen, die Europa zerstörten, und angesichts der bedrohlichen Herrschaft des kommunistischen Totalitarismus entstand. Die Kritik verkennt auch die enormen politischen Schwierigkeiten, die unvermeidlich mit dem für die globale Weltgemeinschaft paradigmatischen Ziel, viele Staaten mit eigener politischer Tradition in einer handlungsfähigen politischen Union zusammenzuführen, verbunden sind.

7 Anerkennung innereuropäischer Unterschiede

Ein der politischen Realität der letzten Jahre ungleich näher stehender Punkt ist, dass die Staaten der EU etwas Selbstverständliches vergessen haben: Sie haben in der Frage der Migration darin versagt, Rücksicht auf die jeweiligen Besonderheiten in ihren Mitgliedsländern zu nehmen. So kann man, um nur ein Beispiel zu nennen, die osteuropäischen Länder, die lange Zeit unter totalitärer Herrschaft haben leben müssen, nicht nach den gleichen Maßstäben messen wie die schon länger in demokratischen Traditionen stehenden Länder Westeuropas. Wer noch damit befasst ist, eine Rechtsordnung aufzubauen und zu wirtschaftlicher Stabilität zu finden, der muss gerade von seinen Nachbarländern vor zusätzlichen Belastungen geschützt werden. Auch dass die Länder, bei denen die Bootsflüchtlinge über das Mittelmeer anlandeten, besondere Hilfen hätten erhalten müssen, hätte als selbstverständlich gelten müssen.

Unterschiede zu sehen und ihnen im Interesse der europäischen Einheit Rechnung zu tragen, ist ein allgemeiner Grundsatz, der in Europa vorrangig sein sollte. So hätte man auch mit dem Umstand umgehen müssen, dass die Europäische Gemeinschaft in ihrem Mitglied Großbritannien von Anfang an immer auch einen Gegner gehabt hat, dem der Geist der Gemeinschaft fremd blieb. Aber die Briten wussten die wirtschaftlichen Vorteile zu schätzen. Doch als sich die Lage der britischen Wirtschaft in den 1980er Jahren gebessert hatte, wurden die englischen Politiker, meist gegen besseres Wissen, zu habituellen Nörglern, die

damit die Einfallslosigkeit ihrer eigenen Politik verbrämten und denen Europa keine konstruktiven Initiativen verdankt.

Mit dem Anstieg der Zahl der Migrant*innen, dem Zustrom von Arbeitskräften aus neuen Mitgliedstaaten im Osten der EU sowie mit dem Absinken der Erträge aus den Ölfeldern in der Nordsee wuchs in England die Unzufriedenheit mit der EU weiter an. Ihr hätte man auch mit Argumenten begegnen können, die auch die klagenden Bevölkerungsgruppen, die gar nicht wussten, welche Vorteile sie durch die Gemeinschaft mit den Ländern auf der anderen Seite des Kanals tatsächlich hatten, erreicht hätten. Die Aufklärung aber hat man den Nebelwerfern in den beiden großen Parteien überlassen, für die es das Bequemste war, die Schuldigen auf dem Festland zu suchen, um so von ihrer eigenen Verantwortung abzulenken. Wäre die Entscheidung über den *Brexit* anders ausgefallen, wenn man die erkennbaren Sorgen über die unregelmäßige Zuwanderung zur Insel ernster genommen hätte? Ich glaube es, weiß es aber natürlich nicht.

Der Ausgang des Referendums ist eine Tragödie. Und so frage ich mich, ob die Europäer gut daran tun, die Briten mit ihrem Meinungsstreit sich selbst zu überlassen. Gewiss, Einmischung, selbst mit den besten Argumenten, kann eine Abwehr zur Folge haben, die alles nur noch schlimmer macht. Das gilt vermutlich für alle Kommissare aus Brüssel. Aber dass niemand aus den europäischen Schwesterparteien es wenigstens versucht hat, mit den britischen Partnern so zu sprechen, dass es auch öffentlich kenntlich geworden wäre, ist, so meine ich, ein schwerer Fehler.² Und kann europäische Solidarität allein von Regierungsvertretern erwartet werden?

Nun hat die britische Politik sich ins Abseits manövriert und die Menschen auf der Insel werden es bitter zu spüren bekommen. Aber verloren hat auch Europa, wenn es denn tatsächlich zur Abtrennung kommt. Zwar dürften die erfolgreichen *Brexit*-eurektoren es besonders schwer haben, ihrem Volk zu erklären, warum es ihm nach dem *Brexit* so viel schlechter geht. Aber ganz Europa wird an Wirtschaftskraft und politischer Bedeutung schrumpfen. Wäre das Lehrgeld nicht so teuer, könnte man auch den anderen inzwischen auffällig gewordenen Abweichlern in der EU empfehlen, auszutreten, damit sie dann ganz für sich ihre Erfahrungen nicht nur mit den Defiziten ihrer wirtschaftlichen Leistungsbilanz, sondern auch mit der eurasischen Großmacht im Osten machen können.

² Martin Schulz, wenn ich mir diese Nachbemerkung erlauben darf, hat hier als langjähriger Präsident des Europaparlaments eine historische Chance vertan.

8 Die größte Gefahr für das vereinigte Europa kommt von einem Nachbarn

Von der Russischen Föderation, in der die verbliebenen demokratischen Reste in der Wahl der Duma und des Präsidenten immerhin die Achillesferse ihres präsidialen Populismus darstellen, müsste ausführlich die Rede sein. Ich beschränke mich auf einen für Europa vordringlichen Punkt:

Solange Putin an der Regierung ist, wird die Russischen Föderation gewiss keinen Krieg nach Mittel- und Westeuropa tragen. Aber sie wird sich nicht scheuen, weiterhin auf nationalistisch verwertbaren Landraub zu gehen und an den südöstlichen Rändern Europas seine Interessensphäre – notfalls auch mit Waffengewalt – auszuweiten.

Als die Erweiterung der EU durch die Ukraine anstand, hat Putin seine schon seit Jahren gegen die baltischen Staaten und gegen Polen gerichtete Obstruktion in eine offene Gegnerschaft verwandelt, die sich in der Annexion der Krim und im Schüren der Kriegshandlungen im Donezbecken nun schon seit vier Jahren hinzieht. Das schüchtert Staaten an der Ostgrenze der EU ein und verhindert den Ausbau wirtschaftlicher Beziehungen, die für den Aufbau von Zivilgesellschaften in ganz Europa unerlässlich sind.

In Russland also haben wir den schärfsten Widersacher der EU, weil es deren wirtschaftlichen Erfolg und deren Wohlstand vornehmlich innenpolitisch zu fürchten hat. Der Kontrast zum benachbarten Westen, von dem viele Nachrichten in den Machtbereich des Kreml gelangen, könnte die Unzufriedenheit der russischen Bevölkerung weiter steigen lassen. Die Systemkonkurrenz, in der Putin nicht obsiegen kann, ist ihm lästig, und so scheut er keinen Rechtsbruch und keine Gewalt, um seine Macht zu festigen.

Es könnte so scheinen, als sei der Widerstand gegen Putin keine Existenz-, sondern nur eine Profilierungsfrage für die EU. Vor dieser Schlussfolgerung möchte ich warnen. Russland verfolgt mit allen publizistischen Mitteln, mit Cyberattacken, Entführungen, Giftanschlägen und durch die Finanzierung populistischer Bewegungen eine Verunsicherung des Westens, die angesichts der sich dort ausbreitenden antidemokratischen Stimmung, der Korruption in vielen Ländern und der Autonomiebestrebungen in Spanien, in Belgien und in den östlichen Mitgliedsstaaten leicht auch zu einem Zusammenbruch der Union führen kann.

Die Gefahr, die insbesondere mit dem Populismus für die Demokratien in Europa verbunden ist, liegt auf der Hand. Die Wahlergebnisse der letzten Jahre sind das *Menetekel*, das niemand übersehen kann. Es zeigt mit hinreichender Deutlichkeit, dass die Krise in Europa noch lange nicht überstanden ist.

9 Krisenmomente und Entwicklungsperspektiven

Mit diesen Hinweisen sind in aller Kürze – eher rhapsodisch als systematisch – einige mir wichtig erscheinende Konstitutions- und Krisenmomente der Europäischen Union in Erinnerung gerufen. Ein *Historiker* hätte das gewiss kundiger und knapper vermocht. Und wenn es ihm gelänge, einen hoffnungsvolleren Ausblick zu geben, würde es mich freuen.

Überdies möchte ich hoffen, dass ein *Ökonom* eine günstigere Bilanz der Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise von 2008 ziehen kann. Ich hatte in dieser Zeit Gelegenheit, den zuständigen deutschen Finanzminister Peer Steinbrück aus der Nähe zu erleben und war ermutigt. Ich weiß auch zu schätzen, dass die EU wirksame Maßnahmen zur besseren Kontrolle und Sicherung des Bankensystems ergriffen hat, kann aber nicht beurteilen, ob sie geeignet sind, nicht nur die zu Prüfzwecken verordneten Stresstests zu bestehen, sondern auch realen Belastungen standzuhalten. Die Erfahrungen mit der HSH Nordbank lassen mich skeptisch sein.

Mir muss es genügen, durch den Verzicht auf den Begriff des Feindes, etwas zur semantischen Befriedung beizutragen. Wo Gegner sind, die man immer hat und mit denen man auch immer von Neuem rechnen muss, ist die Lage schon deshalb nicht so aussichtslos, weil man nicht gleich den Krieg zu fürchten hat, der erfahrungsgemäß jedes politische Kalkül zerstört. Die wahrgenommene Gegenwart von Gegnern hat überdies den Vorteil, dass sie uns nicht nur erkennen lässt, welche Krisen fortbestehen; vielmehr hat man so auch größere Chance, kommende Krisen vorauszusehen und sie womöglich besser vorbereitet anzugehen.

Bei alledem habe ich einen Europa neu erwachsenen Gegner noch gar nicht erwähnt, nämlich den amerikanischen Präsidenten Donald Trump. Der hat das von der europäischen Linken so heftig angefeindete *TTIP-Abkommen* gar nicht erst beachtet. Es kam für ihn allein schon deshalb nicht in Frage, weil es, nach seinem Urteil, den Europäern zu viele Vorteile einräumte! Nun schickt er sich – nach den inhaltsleeren Avancen, die er den Engländern gemacht hat – an, durch seine Politik der willkürlich verhängten Strafzölle und mit der einseitigen Aufhebung des Kontrollvertrages mit dem Iran die Europäische Union ökonomisch zu zerlegen. Das ist angesichts der ohnehin wirtschaftlich schwierigen Lage der Industrienationen eine eminente Gefahr. Und dieser Gefahr, so meine ich, können wir am besten begegnen, wenn wir sie als eine so zwar nicht gewollte, nun aber einfach zu ergreifende Chance verstehen und zu zeigen versuchen, welche Vorzüge ein einiges Europa bietet.

Nun müsste die EU in die Offensive gehen und in einer breiten Kampagne erklären, welchen politischen Fortschritt sie allein durch ihre Existenz darstellt.

Dabei darf sich die Kommission nicht scheuen, in einer nüchternen Bilanz, die auch die Nachteile, die Schwächen und das Versagen nicht verschweigt, von ihren Leistungen zu sprechen. Es sind nicht nur die jüngeren Bürger, die keine Vorstellung von der historischen Innovation der Gemeinschaft und den mit ihr verbundenen Aufgaben haben. Sie ahnen auch gar nicht, welche Vorteile sie allein durch die Existenz der Union genießen, und was sie verlieren, sollte die EU nicht mehr bestehen.

Also hat die EU-Kommission die Aufgabe, den historisch einzigartigen Erfolg des auch nachträglich wie ein Wunder erscheinenden Einigungsprozesses zu bilanzieren, die Erträge des extremen Klärungs-, Beratungs- und Verwaltungsaufwand zu schildern und damit deutlich zu machen, dass die seit Jahrzehnten ironisierte Brüsseler Bürokratie hier etwas zustande gebracht hat, das im Interesse der souverän gebliebenen Einzelstaaten alles andere als sinnlos war. So könnte deutlich werden, wie die EU das Leben und Arbeiten ihrer Bürger bereichert und dennoch leichter gemacht hat.

Diese Informationsoffensive ist gewiss die leichtere Aufgabe. Sie kann nur zu politisch tragfähigen Erwartungen führen, wenn die EU den Herausforderungen, die ihr durch die Iran-Sanktionen und die Zollpolitik der USA sowie durch den Ukrainekonflikt aufgenötigt werden, klug und entschlossen begegnet. Sie hat eine, nicht nur auf China beschränkte, handelspolitische Offensive nach Osten und Süden zu ergreifen und muss den Standort Europa in der Entwicklung, Produktion und im Vertrieb digitaler Techniken attraktiver machen. Dass der Niedergang der USA in allen Fragen der Umwelttechnik nicht nur eine politische, sondern auch eine große humanitäre Chance für Europa bietet, ist offenkundig und fordert weitergehende Initiativen der EU.

So könnte ich die Agenda, die aus meiner begrenzten Sicht von der EU abzarbeiten ist, fortsetzen. Das ergäbe mühelos einen weiteren Beitrag. Davon lasse ich mit dem Bekenntnis ab, dass mir das Herz aufgehen könnte, wenn ich nur daran denke, welche großen Aufgaben vor einem politisch geeinten Europa liegen. Diese Aufgaben bestehen mit und ohne England, wobei ich bekenne, dass ich immer noch hoffe, dass es zur Abtrennung Großbritanniens doch nicht kommt. Und wenn die britische Politik doch den *Brexit* zulässt, sollte sich Europa dafür offenhalten, dass der größere Teil der Menschen in Großbritannien vermutlich bald wieder zurückkehren will.

10 Nachtrag zum Laboratorium Europa

Vor zehn Jahren habe ich wiederholt eine Bewertung der Europäischen Union vorgetragen, die von einer erwartungsvollen Einschätzung des Großexperiments

getragen war, auf das sich die Europäer nach dem Zweiten Weltkrieg eingelassen hatten. Ich war überzeugt, dass der Einigungsprozess von allen Mitgliedsländern als irreversibel angesehen wird und die Integration in absehbarer Zeit zu *Vereinigten Staaten von Europa* führen würde. Von einem „Laboratorium“ habe ich in der Hoffnung gesprochen, dass Europa ein Experiment wagt, das exemplarisch zeigen kann, wie die globale Zersplitterung der Staatenwelt zu überwinden ist. Der Großversuch der Europäischen Union könne, so meinte ich, zum Vorbild für die Menschen auf anderen Kontinenten werden, wenn auch sie einsehen, dass großräumige politische Föderationen nötig werden, ohne die es sich schwer vorstellen lässt, wie eine Steuerung des menschlichen Lebens ohne „Weltrepublik“ und ohne globale Ökodiktatur möglich sein soll.

Diese Überzeugung habe ich nach wie vor. Umso größer ist meine Enttäuschung, dass die Europäer, die es schon bis zu einer staatsförmigen Staatenunion geschafft haben, offenbar nicht die Kraft und den Mut aufbringen, wenigstens an dem Erreichten festzuhalten. Nun sind es bereits die kleinen Schatten ökonomischer Probleme, die in der Lage sind, dem Versuch ein Ende zu machen. War es nicht seit langem absehbar, dass allein die durch die Natur gesetzten Grenzen des Wachstums zu Verwerfungen führen müssen, die einer fortgesetzten Mehrung von Sicherheit und Wohlstand im Weg stehen? Kann man auch nur von „Weitblick“ sprechen, wenn es um die Erkenntnis geht, dass die Erde für die große Zahl von Menschen nur bewohnbar bleibt, wenn sich die Staaten zu einer globalen Kooperation und Kontrolle bereitefinden? Kann es wirklich sein, dass die Aussicht auf mit Sicherheit kommende Krisen die Menschen schon im Vorfeld davon abbringt, sich rechtzeitig auf deren Bewältigung einzustellen?

Es darf nicht sein, wenn wir uns nicht sehenden Auges in eine weltpolitische Katastrophe treiben lassen wollen, dass wir zu deren Verhinderung das einzige human vertretbare und vielleicht auch Erfolg versprechende Mittel, nämlich die Ausbildung eines gemeinsamen politischen Willens, aus der Hand geben. Denn kommt es nicht zu einer geordneten Bildung eines solchen Willens, können wir noch nicht einmal hoffen, die zu erwartenden Krisen so zu überstehen, dass zugleich Kriterien des Rechts und der Menschlichkeit gewahrt bleiben.

Von der möglichen Vermeidung einer solchen selbstverschuldeten Preisgabe des politischen Handelns kann hier so wenig die Rede sein wie von den Kriterien, die mit Blick auf eine menschliche Zukunft zu beachten wären (Gerhardt 2016, S. 431–444). Aber vielleicht kann es eine Ermutigung sein, sich im Rückblick auf die politische Geschichte klar zu machen, dass die größten strukturellen Veränderungen der Politik angesichts der Bewältigung aussichtslos erscheinender Krisen erfolgt sind. Das gilt für die auf das Prinzip der Gerechtigkeit gegründete *polis* durch Solon, für den Übergang von der Königsherrschaft zur partizipativen Wahrnehmung der *res publica* im antiken Rom und für die erfolgreiche Wieder-

erinnerung an das *Prinzip der Republik* in der Bewältigung der Spaltung zwischen kirchlicher und staatlicher Herrschaft in der beginnenden Neuzeit. Und wer glauben sollte, die *Ideen des Menschenrechts* und der *Toleranz*, der Aufstieg des *Völkerrechts* und der Versuch, den *Frieden* durch weltweite Kooperation zu sichern, seien Ausgeburten von Überfluss und Müßiggang, der hat eine idyllische Vorstellung von der Geschichte der Menschheit. Sie sollte nicht auch noch die Vorstellung von der Zukunft dominieren, indem man glaubt, die eigene nationale Größe könne einem selbst ein besseres Schicksal sichern.

Bibliographie

- Gerhardt, Volker (2007): *Partizipation. Das Prinzip der Politik*. München: Beck.
- Gerhardt, Volker (2008): „Laboratorium Europa“. In: *Merkur* 706, S. 218–232.
- Gerhardt, Volker (2012): *Öffentlichkeit. Die politische Form des Bewusstseins*. München: Beck.
- Gerhardt, Volker (2016): „Demokratie als politische Form der Menschheit“. In: Daniel Brühlmeier/Philippe Mastronardi (Hrsg): *Demokratie in der Krise. Analysen, Prozesse und Perspektiven*. Zürich: Chronos, S. 431–444.

Almut Möller

Brexit and Beyond: Zur Zukunft der Europäischen Union

Der 29. Oktober 2004 markierte einen besonderen Moment politischer Dignität in der Geschichte der europäischen Integration. In Rom unterzeichneten die damals 25 Mitgliedstaaten den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“, erarbeitet von einem Konvent aus Vertretern der Regierungen und nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten (darunter auch die Türkei) sowie des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission. Der sperrige Titel des völkerrechtlichen Vertrags war irreführend, denn der Konvent hatte in Anlehnung an die „Erklärung von Laeken zur Zukunft der EU“ der Staats- und Regierungschefs aus dem Jahr 2001 nicht mehr und nicht weniger im Sinn als die Verabschiedung einer Europäischen Verfassung.

In diesem Verfassungsprozess bündelte sich gleichsam der Rückenwind der epochalen Umbrüche in Europa durch den Fall des Eisernen Vorhangs 1989 in einem konstitutionellen Moment, der die europäische Integration zum Beginn des Jahrtausends auf eine qualitativ neue Stufe stellen sollte. Mit den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 fand die Europäische Verfassung ein abruptes Ende, wenn auch ihre Substanz weitestgehend in den daraufhin ausgehandelten und im Jahr 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon überführt wurde.

1 Eine Dekade der Ernüchterung

Nur 15 Jahre später erscheint der Verfassungsentwurf wie ein Relikt aus längst vergangenen Zeiten. Von konstitutionellen Höhenflügen sind die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten derzeit weit entfernt. Der Vertrag von Lissabon markierte nicht nur eine neue Nüchternheit hinsichtlich der Reformfähigkeit des Systems Europäische Union, sondern auch den Beginn einer Dekade krisenhafter Entwicklungen, die das innere Gefüge der Europäischen Union nachhaltig verändert und die EU gleich vor mehrere Zerreißproben gestellt haben.

Diese Entwicklungen vollziehen sich sowohl von innen als auch von außen (und stehen in Interaktion miteinander). Jede für sich genommen hätte schon ausreichend Potenzial, die Europäer auseinanderzutreiben:

Die EU-Mitglieder rangen in der letzten Dekade um Lösungsansätze im Umgang mit der „Euro-Krise“, das heißt die Staatsschulden- und Wirtschaftskrise

innerhalb der Währungsunion, ausgelöst durch die globale Banken- und Finanzkrise. Während Berlin und Paris sich immer noch nicht auf eine nachhaltige Reform der Governance der Eurozone geeinigt haben, sind die durch die Eurokrise ausgelösten wirtschaftlichen und politischen Verwerfungen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Teil dieser Kontroversen ist auch eine neue deutsche Frage, die Ulrich Beck bereits im Jahr 2012 eindringlich adressiert hat (Beck 2012). Zwischenzeitlich haben die Mitglieder der Eurozone sogar in den Abgrund eines möglichen Auseinanderbrechens der Währungsunion geblickt, was die Selbstsicherheit der Europäer über die Stabilität des europäischen Projekts erschüttert hat.

Die Krise im Umgang mit einer bisher beispiellosen Zahl an Flüchtlingen, welche die EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2015/2016 erreichten, hat in drastischer Weise die Unzulänglichkeiten gemeinsamen europäischen Handelns offenbart. Ihre Auswirkungen reichen bis tief in die Identitäten der europäischen Gesellschaften hinein und haben sich vielerorts, so auch in Deutschland, zum innenpolitischen Spaltpilz entwickelt.

Ursächlich im Zusammenhang mit diesen beiden Krisen steht das Referendum in Großbritannien über die Zukunft der Mitgliedschaft des Landes in der EU, das im Juni 2016 eine knappe Mehrheit für den Austritt brachte. War die Europäische Union seit ihrer Gründung auf Wachstum angelegt (ihre Mitgliederzahl hat sich von sechs auf 28 nahezu verfünffacht), tritt mit Großbritannien voraussichtlich im Frühjahr 2019 das erste Land aus der Europäischen Union aus. Es ist nicht auszuschließen, dass der Austritt in einem sogenannten „hard Brexit“ erfolgt, das heißt in einem unregelmäßigen Verfahren, so dass die negativen Folgen sowohl für Großbritannien als auch für die EU kaum abgefedert werden können.

Die Europäische Union macht die sogenannten Kopenhagener Kriterien – Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus, Schutz von Minderheiten und eine soziale Marktwirtschaft – zur Grundlage für einen Beitritt. Diese Werte vertritt die EU auch gegenüber Drittstaaten, und zwar mit einigem Selbstbewusstsein. Deshalb sind die Rückschritte im Bereich von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in EU-Mitgliedstaaten – vor allem in Polen und Ungarn – so gefährlich für den Bestand der EU insgesamt. Diese Entwicklungen zeigen aber auch, mit welchen fundamentalen Themen die EU und ihre Mitglieder inzwischen konfrontiert sind. Exemplarisch sei auf die Arbeiten von Jan-Werner Müller verwiesen, der sich bereits frühzeitig mit dem Thema der Abkehr von Mitgliedstaaten von den Kopenhagener Kriterien beschäftigt und Strategien zur Einhegung dieser Tendenzen für die EU entwickelt hat (Müller 2013).

Gleichzeitig hat sich das internationale Umfeld, in dem die Europäische Union und ihre Mitglieder agieren, nicht zu ihren Gunsten entwickelt. Die Europäer sehen sich durch die völkerrechtswidrige Annexion der Krim von Moskau

herausgefordert, sie spüren die schwindende Bindungswirkung internationaler regelbasierter Ordnungen und eine Rückkehr des Rechts des Stärkeren in die internationalen Beziehungen. Das Welthandelsregime, von dem die EU und allen voran Deutschland in besonderer Weise profitieren, wird vom Präsidenten der Vereinigten Staaten derzeit offen in Frage gestellt. Die Europäer müssen nun unter Beweis stellen, inwieweit sie europäische Handelsinteressen auch in Konfrontation mit den USA vertreten können. Können sich die Europäer in dem Politikfeld, in dem sie bis heute eindrucksvoll zeigen konnten, dass sie gemeinsam stark sind, nicht behaupten, so käme dies einer weiteren existenziellen Krise gleich.

Die EU ist in diesem Umfeld als System ganz grundsätzlich herausgefordert. Als eine Institution, die Entscheidungen auf der Basis von Zusammenarbeit und Konsens trifft, ist sie auf den Zusammenhalt ihrer Bürger und ihrer Mitgliedsstaaten angewiesen, um effektiv Politik betreiben zu können. Diese supranationale Form strukturierter Zusammenarbeit macht die EU zunehmend zu einer Exotin in der internationalen Politik, in der das Verständnis von internationaler Zusammenarbeit als der freiwilligen Kooperation souveräner Staaten wieder an Raum gewinnt, zuletzt auch mit einigem Getöse in den Vereinigten Staaten von Amerika. Washington hat dabei auch seiner jahrzehntelangen Politik der Anerkennung der Europäischen Union als wirtschaftlichem und politischem Schirm, unter dem sich die Einigung des europäischen Kontinents vollzieht, den Rücken gekehrt.

Die Europäische Union scheint nun zu durchleben, was Mark Leonard in einem Essay ein „Galapagos-Moment“ (Leonard 2017) genannt hat: Die EU habe einen universalen Anspruch, habe sich jedoch vergleichbar mit der Artenvielfalt auf den Galapagosinseln in einem geschützten Biotop entwickelt. Ihr Modell habe sich inzwischen als nur bedingt übertragbar erwiesen und sei grundlegend reformbedürftig. Wenige der gegenwärtigen Debattenbeiträge zur Reform der Europäischen Union haben die Radikalität von Ulrike Guérots Utopie einer „Europäischen Republik“ (Guérot 2016), wie sich überhaupt die Debatte derzeit weniger auf die institutionellen und systemischen Fragen der Europäischen Union fokussiert. Denn es ist fraglich, ob die Regierungen der bald 27 Mitgliedstaaten noch den politischen Willen mobilisieren können und wollen, der für eine grundlegende Reform – wie auch immer sie im Detail aussähe – notwendig wäre. Jürgen Habermas sieht hier in erster Linie ein Versagen der politischen Eliten (Habermas 2018).

In einer ganzen Reihe von Ländern, nicht zuletzt in Deutschland, gibt es Tendenzen der (Re-)Nationalisierung durch neue Parteien und Bewegungen, die schon heute Spuren in der Europapolitik hinterlassen. Der wohl unvermeidliche Austritt der Briten aus der EU im Frühjahr 2019 ist derzeit das anschaulichste Beispiel. Den befürchteten Domino-Effekt der britischen Abstimmung hat es zwar bisher nicht gegeben. Im Gegenteil haben die EU-27 erstaunlich schnell die Reihen

geschlossen. Grundsätzlich ist es ein eher unwahrscheinliches Szenario, dass die EU mit einem Knall auseinanderbricht. Aber es ist nicht auszuschließen, dass die Aushöhlung der EU als politisches System von innen fortschreitet, weil die politische Mitte durch innere Blockaden wegbricht und so die Handlungsfähigkeit des Systems fundamental aufs Spiel gesetzt wird. Die EU könnte in einem solchen Szenario durchaus weiterbestehen, würde aber nicht mehr oder nur noch punktuell zur Lösung von Problemen beitragen. Die europäischen Institutionen würden schlicht an Relevanz verlieren, und europäische Zusammenarbeit würde sich vermutlich wieder stärker in bilateralen Beziehungen zwischen europäischen Hauptstädten oder in Gruppen von Ländern manifestieren.

Die Europawahlen im Mai 2019 werden eine entscheidende Wegmarke in der Entwicklung der europäischen Institutionen bilden. Wird es den Kräften der Mitte gelingen, auch in Zukunft stabile Mehrheiten zu bilden, die eine starke Kommission hervorbringen und tragen können? Oder wird das Europäische Parlament zersplittert und ohne starke Mitte aus den Wahlen hervorgehen und damit die eigene institutionelle Delegitimation und die des gesamten Systems EU vorantreiben? Dieser Gedanke allein sollte all denen ausreichend Motivation sein, die bisher ihr Wahlrecht zum Europäischen Parlament nicht genutzt haben, ihre eigene Zukunft und die ihres Landes aber im Rahmen der Europäischen Union sehen.

2 Zusammenhalt wieder stärken

Die vergangene Dekade könnte allerdings rückblickend auch als der Moment in die Geschichte der EU eingehen, in dem die Europäer angefangen haben, ernsthaft Lehren aus den Krisen zu ziehen und Kraft für eine Erneuerung ihrer Union zu finden. Dazu müssen sie jedoch die tiefen Gräben, die innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten aufgebrochen sind, in den Blick nehmen. Keiner der oben skizzierten Konflikte ist bisher hinreichend aufgearbeitet, weder durch eine zukunftsweisende Politik noch durch eine Heilung der Verwundungen und des Vertrauensverlusts, den die Krisen hinterlassen haben und der die Zusammenarbeit nun zusätzlich erschwert. Zwar ist es inzwischen ein Gemeinplatz, diese Konflikte in Gegensätzen wie „Krisengewinner“ versus „Krisenverlierer“, „Nationalisten“ versus „Kosmopoliten“ oder „Öffnung“ versus „Abschottung“ zu beschreiben. Was aber wissen wir wirklich über den Zustand des Zusammenhalts in der EU? Wo liegen die Hauptkonfliktlinien und inwieweit trägt die einigende Wirkung der EU-Mitgliedschaft noch, die der Philosoph und Historiker Luuk van Middelaar einmal als „unique political glue“ der Union beschrieben hat (Van Middelaar 2014, S. xi)?

Der EU Cohesion Monitor, ein Instrument zur Messung des Zusammenhalts in der EU, den der European Council on Foreign Relations (ECFR) in den vergangenen Jahren entwickelt hat, versucht den Begriff des „Zusammenhalts“ zu definieren und für die europapolitische Praxis zu operationalisieren (EU Cohesion Monitor 2017).¹ Der Monitor unterscheidet 32 Faktoren, die den Zusammenhalt zwischen Bürgern und Staaten beschreiben, und aggregiert diese in zehn Indikatoren für jeden der 28 Mitgliedstaaten. Die jüngsten vorliegenden Daten nehmen die Veränderungen des Zusammenhalts in der EU in der letzten Dekade, von 2007 bis 2017, in den Blick – zweifellos einer der entscheidenden Entwicklungsmomente in der Geschichte der Staaten und Gesellschaften der Europäischen Union (vgl. hier und im Folgenden Janning 2018).

In der Gesamtschau der Ergebnisse des EU Cohesion Monitor zeigen sich zwei Scheidelinien des Zusammenhalts: Die eine verläuft zwischen Ost und West, die zweite zwischen Norden und Süden. Diese Befunde bestätigen auf den ersten Blick die aktuellen Konfliktlinien der Europapolitik, bieten aber gleichzeitig einen neuen Zugang zu deren Analyse an.

Die Kluft zwischen Ost und West zeigt sich mit Blick auf die strukturellen Faktoren europäischen Zusammenhalts. Diese Faktoren erfassen die Verflechtung unter den Staaten auf der Makroebene. Dazu gehören Resilienz, wirtschaftliche Verflechtung, Finanzierung, Geographie und Nachbarschaft, der Grad der Integration in die EU-Politiken und das Thema Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich.

Mit Ausnahme von Zypern und Österreich wiesen alle EUStaaten östlich von Deutschland im Jahr 2017 höhere Werte an strukturellem Zusammenhalt auf als noch 2007. Den stärksten Anstieg an strukturellem Zusammenhalt verzeichnen (in absteigender Folge) Ungarn, Rumänien, Polen, die Slowakei, Lettland, Litauen und Bulgarien (auf demselben Niveau), gefolgt von Malta und Estland. Im Ergebnis hat die Entwicklung dieser Staaten die Kluft zwischen Ost und West geschlossen, die 2007, kurz nach dem Beitritt von 12 Ländern Mittel-, Ost- und Südeuropas 2004 und 2007, noch deutlich sichtbar war. Ein Jahrzehnt später finden sie sich allesamt mit relativ hohen strukturellen Werten wieder.

Signifikant aber ist der Verlust an strukturellem Zusammenhalt im Westen der EU. Diejenigen Faktoren, die das Wachstum strukturellen Zusammenhalts im Osten getragen haben – wie die Finanzflüsse aus dem EUHaushalt, die zunehmende Integration in den Binnenmarkt oder der Beitritt zu Kernbereichen der

¹ Alle Datensätze, die dieser Analyse zugrunde liegen sowie die Grundlagen zur Methodologie des EU Cohesion Monitor finden sich unter <http://www.ecfr.eu/eucohesionmonitor>, abgerufen am 11.12.2018.

Integration wie der Währungsunion oder dem SchengenRaum – haben sich im Westen seit 2007 kaum verändert. Die zusammenhaltstfördernde Wirkung dieser Faktoren ist hier weitgehend konsumiert. Vielmehr hat die Finanz und Schuldenkrise die Resilienz und die wirtschaftliche Entwicklung geschwächt und damit zugleich auch die KoFinanzierung von Investitionen durch die EU vermindert. Den so erzeugten Rückgang strukturellen Zusammenhalts zeigt der EU Cohesion Monitor in absteigender Folge vor allem für folgende sechs Staaten: die Niederlande, Italien, Spanien, Großbritannien und Portugal.

Da auch Frankreich einen Rückgang an strukturellem Zusammenhalt aufweist, bewegen sich nun vier der sechs großen EUStaaten in die entgegengesetzte Richtung zum Osten der EU. Während Deutschlands Position in diesem Datensatz bisher nahezu unverändert bleibt, wächst in der EU nicht nur die Kluft zwischen Ost und West, sondern es schrumpft auch der strukturelle Zusammenhalt in für Deutschland wesentlichen Partnerländern.

Die zweite große Scheidelinie verläuft zwischen Norden und Süden im Bereich des individuellen Zusammenhalts. Individueller Zusammenhalt speist sich in der Definition des EU Cohesion Monitor aus zwischenmenschlichen Bezügen und individuellen Erfahrungen. Dazu zählen die Begegnung mit dem „Anderen“ etwa durch Reisen oder Spracherwerb, die Beteiligung an und die Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen, generelle Einstellungen zur EU wie das Vertrauen in ihre Institutionen sowie der Grad der Zustimmung zu Politikfeldern, die europäisch organisiert werden oder werden sollen. Europas Süden hat über die zurückliegenden zehn Jahre erheblich an individuellem Zusammenhalt eingebüßt, am stärksten in Griechenland und Italien, aber auch in Frankreich und Spanien. Bedeutsam aus deutscher Sicht an dieser Kluft ist, dass mit Italien, Frankreich und Spanien drei der großen EUStaaten in beiden Dimensionen des Zusammenhalts, strukturell und individuell, verloren haben. Kritisch erscheint diese Entwicklung vor allem für Italien, wo der kombinierte Rückgang größer ausfällt als irgendwo sonst in der EU – und dies in einem Land, das über viele Jahre zu den integrationsfreundlichsten Mitgliedstaaten zählte.

Ein weiteres Muster im Verlust von Zusammenhalt zeigt sich in Bezug auf die sechs Gründerstaaten der EU, zu denen neben Frankreich, Italien und den Benelux-Ländern auch Deutschland gehört. Sie haben die Nähe eingebüßt, die sie noch vor Ausbruch der Finanzkrise aufwiesen. 2007 lagen alle sechs Länder auf der Landkarte des Zusammenhalts noch recht nah beieinander. Die Krisen und Entwicklungen des Jahrzehnts bis 2017 haben dieses Muster aufgelöst. Italien und Frankreich zeigen insgesamt schwachen Zusammenhalt, während Belgien und Luxemburg einiges und die Niederlande viel an strukturellem Zusammenhalt verloren haben. Umgekehrt hat der individuelle Zusammenhalt in allen drei BeneluxStaaten wie auch in Deutschland zugenommen. Im Ergebnis haben sich die

Gründerstaaten in nahezu entgegengesetzte Richtungen auseinanderentwickelt. Italien befindet sich auf der Landkarte der Zusammenhaltsmatrix nun in Nachbarschaft zu Großbritannien. Belgien und die Niederlande haben sich zwar Deutschland angenähert – es wird aber niemanden verwundern, dass das Potenzial dieses Trios für die Gestaltung der Europapolitik begrenzt ist.

Die Auswirkungen der Flüchtlingskrise 2015/2016 auf den europäischen Zusammenhalt können die bisher erhobenen Daten bisher zwar nur ansatzweise erfassen, sie eröffnen aber erste Einblicke. Unter den Indikatoren für individuellen Zusammenhalt reagieren vor allem die Indikatoren Einstellungen und Wahlverhalten auf die Flüchtlingskrise. Der Indikator „Einstellungen“, der die generelle Haltung der Menschen zur EU erfasst, steigt allerdings interessanterweise zwischen 2014 und 2017 EUweit leicht an. Die positive Entwicklung zeigt sich besonders in großen Staaten sowie unter den wohlhabenden kleineren EUMitgliedern. Die Werte für die VisegrádStaaten (Polen, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn) weisen dagegen in die entgegengesetzte Richtung. Den stärksten EUkritischen Stimmungsumschwung verzeichnen seit 2014 die Tschechische Republik, Rumänien sowie die Slowakei und Polen.

Die Gesamtschau des EU Cohesion Monitor verweist insgesamt deutlich auf diejenigen Staaten und Regionen, in denen niedrige bzw. schwindende Zusammenhaltswerte das Bindegewebe der europäischen Integration strapazieren. Dieser Effekt wird am sichtbarsten im Bereich des individuellen Zusammenhalts. Zugleich sind es genau diese Staaten, die den Zusammenhalt der Europäer insgesamt belasten: Großbritannien durch den konfliktreichen Prozess des Austritts aus der EU nach dem Referendum im Juni 2016; die Visegrád-Staaten durch ihre Blockadehaltung in der Migrationspolitik; Griechenland und Italien durch ihr anhaltendes Defizit im Bereich struktureller Reformen. Es gibt zu denken, dass offenbar niedriger Zusammenhalt auf der Ebene der Bürger einhergeht mit der Unterstützung integrationskritischer oder integrationsfeindlicher Politik. Längerfristig verengt dieser Effekt den Raum des Interessenausgleichs in der Europapolitik.

Ungeachtet der wachsenden Unterschiede im Zusammenhaltsprofil der EU-Staaten ist der individuelle Zusammenhalt zwischen 2007 und 2017 insgesamt immerhin leicht gestiegen, und dies trotz tiefgreifender Umbrüche und Krisen und kontroverser Debatten über die Zukunft der EU. Zwar schwanken einige der Faktoren für individuellen Zusammenhalt deutlich, vor allem im Indikator „Engagement“, doch andere zeigen sich recht stabil. Die Indikatoren, mit denen der Monitor die Erfahrungen und Begegnungen von Menschen sowie ihre Haltung zu den Leistungen von Integration erfasst, haben im Untersuchungszeitraum die Ausschläge im Wahlverhalten ausgeglichen – ihr Gewicht wog in der Summe schwerer als die Gewinne der populistischen Parteien und die Zunahme EUkri-

tischer Einstellungen. Programme, die Kompetenzen, Erfahrungen und das gemeinsame Handeln von Menschen stärken, können europäischen Zusammenhalt offenbar auf der Mikroebene bewahren und fördern.

Einer der wesentlichen Faktoren, so argumentiert der EU Cohesion Monitor, an dem sich die Zukunft der Europäischen Union entscheiden wird, ist die Entwicklung des Zusammenhalts zwischen den Staaten und Gesellschaften der Europäischen Union. Damit verschiebt sich auch der Rahmen, innerhalb dessen die Weiterentwicklung und Reform der Europäischen Union diskutiert wird. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) bildeten vereinfacht gesprochen die sogenannten „Regierungskonferenzen“ (und zuletzt der Konvent) den Rahmen für die Zukunftsdebatte in der EU. Die nachfolgenden Vertragsreformen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und schließlich Lissabon wurden zwar nicht völlig abgekoppelt vom politischen Raum, jedoch in erster Linie systemisch-institutionell gedacht. Der Weg für eine Veränderung der Europapolitik führte über die Reform der europäischen Grundlagenverträge.

Dieses diplomatisch-technokratische Verständnis von Reformen ist in der letzten Dekade einem politischen Verständnis gewichen. Anders ausgedrückt: Wenn eine Regierungschefin heute zu einem Treffen des Europäischen Rates nach Brüssel reist, dann hat sie nicht nur die Akten ihrer engsten Mitarbeiter im Gepäck, sondern auch die Erwartungen und die Aufmerksamkeit ihrer Wähler. Die Rückbindung des Regierungshandelns an den Souverän wurde im Angesicht der Krisen der vergangenen Jahre gestärkt. Dies ist eine gute Nachricht für all diejenigen, die sich für eine Stärkung demokratischer Praktiken in der Europapolitik einsetzen. Einfacher ist das gemeinsame europäische Handeln dadurch nicht geworden.

Der Hebel zur Veränderung der EU ist nun in erster Linie die Fähigkeit, in europäischer Perspektive Mehrheiten zu bilden. Der französische Präsident Emmanuel Macron erscheint als einer der ersten einer neuen Generation europäischer Politiker, die dieses Mehrebenensystem auch in politischer Perspektive durchdringen. Macron hat seine Reformagenda für Frankreich und Europa stets in Verknüpfung gedacht und in der Konsequenz die verschiedenen Arenen für die politische Auseinandersetzung abgesteckt: mit seinen Ambitionen für eine Erneuerung der deutsch-französischen Zusammenarbeit und weiterer bilateraler Beziehungen, mit dem Ansinnen, das ritualisierte Koalitionsverhalten der politischen Mitte im Europäischen Parlament zu dynamisieren, mit seiner Agenda für Reformen in Frankreich selbst.

Die Zukunft der Europäischen Union wird sich nicht mehr wie im 20. Jahrhundert um Konferenztische herum entscheiden, sondern in Wahlen und Abstimmungen. Wenn es den Europapolitikerinnen und -politikern nicht gelingt, die zentrifugalen Kräfte, die die Krisen der vergangenen Dekade freigesetzt haben, wieder einzufangen und eine starke politische Mitte zu bauen, dann ist nicht

gewiss, dass die Europäische Union eine Zukunft besitzt. In seinem Essay *Europadämmerung* stellte Ivan Krastev nüchtern fest, dass man „die politische, kulturelle und wirtschaftliche Zusammenarbeit [...] nicht vollständig einstellen“ werde, „aber der Traum eines freien und geeinten Europa [...] ausgeträumt sein [dürfte]“ (Krastev 2017).

Die Wahlen zum Europäischen Parlament im Frühsommer 2019 werden die wichtigsten seit der ersten Direktwahl im Jahr 1979 sein. Hier wird sich entscheiden, ob die Europäerinnen und Europäer willens sind, ihre Union zu verteidigen, indem sie von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen und der Delegitimierung der EU-Institutionen entgegenwirken.

Bibliographie

- Beck, Ulrich (2012): *Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise*. Berlin: Edition Suhrkamp Digital.
- EU Cohesion Monitor (2017): „An Assessment of Cohesion in the 28 Member States of the European Union“. <https://www.ecfr.eu/eucohesionmonitor>, abgerufen am 11.12.2018.
- Guérot, Ulrike (2017): *Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Habermas, Jürgen (2018): „Sind wir noch gute Europäer?“. In: *Die ZEIT* 28/2018 vom 5.07.2018.
- Janning, Josef (2018): „Crisis and Cohesion in the EU: A Ten-Year Review“. ECFR Policy Brief 245, February 2018. https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_245_-_Crisis_and_Cohesion_-_A_10_Year_Review_Janning_WEB.pdf, abgerufen am 13.12.2018.
- Krastev, Ivan (2017): *Europadämmerung. Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- Leonard, Mark (2017): „Europas Galapagos-Moment. Persönliche Gedanken zur Zukunft der EU“. In: *Internationale Politik* 3, Mai/Juni 2017, S. 68–77.
- Möller, Almut/Janning, Josef (2016): „Leading from the Centre: Germany’s New Role in Europe“. ECFR Policy Brief 183, July 2016. https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_183_-_GERMAN_LEADERSHIP2.pdf, abgerufen am 13.12.2018.
- Möller, Almut/Janning, Josef (2018): „Was Europa verbindet. Stärkerer Zusammenhalt in der EU ist machbar, aber Berlin muss mehr tun“. In: *Internationale Politik* 3, Mai/Juni 2018, S. 32–37.
- Möller, Almut/Pardijs, Dina (2017): „The Future Shape of Europe. How the EU Can Bend Without Breaking“. ECFR Flash Scorecard, March 2017. https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR206_THE_FUTURE_SHAPE_OF_EUROPE_-_HOW_THE_EU_CAN_BEND_AND_NOT_BREAK.pdf, abgerufen am 08.12.2018.
- Müller, Jan-Werner (2013): *Wo Europa endet. Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie*. Berlin: Edition Suhrkamp Digital.
- Van Middelaaar, Luuk (2014): *The Passage to Europe. How a Continent Became a Union*. New Haven, London: Yale University Press.

Agnès Bénassy-Quéré

Towards a Franco-German Approach on Euro Area's Economic Governance

1 The Maastricht Doctrine and Its Amendments

The Maastricht doctrine of the euro area relied on strict policy assignment, and on a triple ban. Both elements have been severely shaken by the crisis.

A Policy Assignment

The policy assignment inherited from Maastricht is extremely simple: the ECB would ensure price stability, whereas national governments would be in charge of stabilizing their own economy through fiscal policy (i.e. fiscal tightening in good times and fiscal expansion in bad times) when they are hit by specific shocks, within the limits of the Stability and growth pact (SGP).

This policy assignment did not work during the crisis, for two reasons. First, the ECB fell short of instruments to reach its objective. Aggregate inflation declined sharply despite zero interest rates and various forms of non-conventional monetary policies. Second, aggregate fiscal policy (i.e. the combination of the 19 national fiscal policies) was counter-cyclical in 2009 but turned pro-cyclical during the “second dip”, in 2011–13: on average, euro area governments tightened fiscal policy when the economy was falling again (Figure 1). This reaction of fiscal policy made the crisis even more acute and jeopardized the efforts of peripheral countries to adjust their fiscal balances.

It is tempting to attribute this collective failure to past fiscal profligacy: euro area governments just did not have enough fiscal space to expand their budget in order to support the economy. However, most of the aggregate budget tightening observed in 2012 and 2013 did not come from constrained, peripheral countries, but rather from core countries that were either in the corrective arm or in the preventive arm of the SGP. Furthermore, most of the crises experienced by peripheral countries starting in 2010 did not arise due to fiscal profligacy: only Greece had a fiscal deficit of more than 3 percent of GDP before the Global financial crisis.

Because aggregate fiscal policy had turned pro-cyclical, monetary policy had to do even more easing. In 2015, the ECB started its quantitative easing pro-

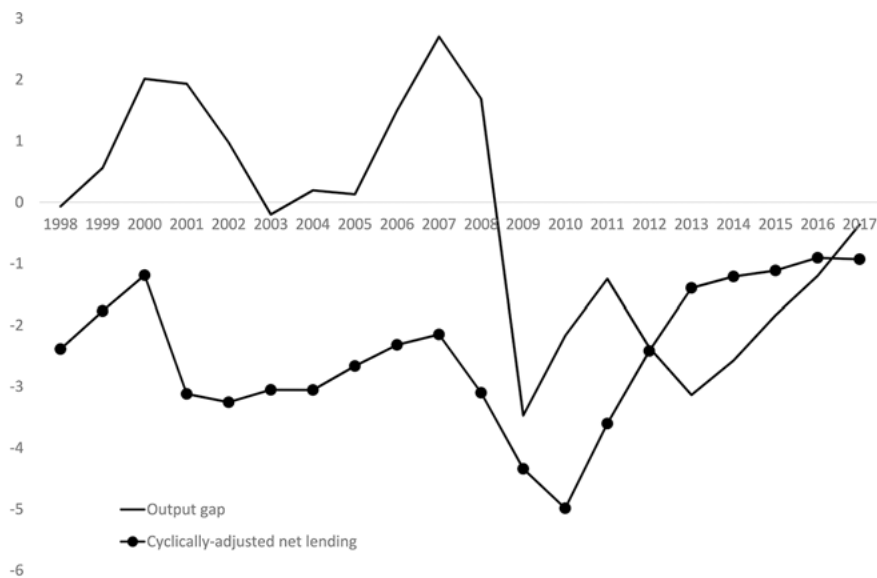


Figure 1: Aggregate fiscal policy in the euro area: cyclically-adjusted balance (in % of GDP) against the output gap (in % of potential GDP)

Source: Ameco database of the European Commission

gramme which spurred criticism for the large amounts of sovereign bonds purchases it involved.

Economists have long viewed the “fiscal dominance” problem as the risk that fiscal profligacy will ultimately force the central bank to monetize the deficits. In the middle of the economic crisis, a new version of the “fiscal dominance” problem appeared: since euro area governments were unable or unwilling to expand their budgets, the ECB was forced to substitute for them. When the economy resumed, after 2013, a more traditional version of fiscal dominance re-emerged, in relation with the “doom loop” between sovereign risk and banking risk: to the extent that the commercial banks of a country were heavily exposed to the risk on their own sovereign, any risk arising on the latter would immediately be transmitted to the former. As a lender of last resort, the central bank is committed to maintain the liquidity but not the solvency of the banking sector. However, the concentration of sovereign risks in the banks of the country makes it difficult to separate illiquidity from insolvency, since sovereign bonds are routinely used by commercial banks to obtain liquidity at the central bank. This problem raises the risk that the central bank could be pushed to extend liquidity to an insolvent bank, or with low-quality collateral, in order to avoid the break-

out of the euro area. This risk materialized in Greece in 2015 where the ECB regularly had to raise the cap on emergency liquidity assistance delivered by the national bank of Greece.

To make things even more dysfunctional, the Maastricht framework assigned to national governments the task to supervise their banking sector. As seen during the crisis, light supervision and regulatory capture produced massive externalities across member states and made the risk of fiscal dominance more acute.

B Triple Ban

The Maastricht framework also relied on a triple ban: no bail out, no monetization, no debt restructuring. The no bail-out rule was enshrined in the treaty as a way to protect the European taxpayers from the need to repay the debts of other member states. The no-monetization rule was also enshrined in the treaty as a way to protect monetary policy from fiscal dominance. Finally, the no-debt restructuring rule was not written anywhere but it was implicit that no euro area sovereign debt could be restructured ever.

The sustainability of the triple ban relied on the SGP: if all member states complied with the rules, there would be no need for bail-out, monetization or restructuring. However, several countries, including France and Germany, breached the SGP. More worrisome, complying with the SGP did not protect a number of countries (notably Ireland) from suffering deep financial crises and ultimately sovereign debt crises.

The Europeans managed the crisis in a pragmatic, dirty way, as they accepted a bit of the three evils: bail-out (through subsidized loans to crisis countries), monetization (through promissory notes in Ireland), and restructuring (in Greece). This outcome is not satisfactory, though, and the debate is raging about which ban should be dropped, and whether a clearer framework can be set up without triggering another crisis.

C Amendments to the Maastricht Doctrine

Set up in 1992, the Maastricht doctrine has been revised several times before, during and after the crisis. The most notable amendments are the following:

- Fiscal rules have been adapted over time to make them less pro-cyclical and more stringent in good times; and to put more emphasis on the debt dynamics.

- The banking union has harmonized bank regulations, centralized the supervision of the largest banks, harmonized the process of bank resolution, and introduced a fund to accompany bank resolutions. Today, European banks are much better capitalized than they were in the eve of the Global financial crisis.
- The creation of the European stability mechanism (ESM) has offered a scheme to extend emergency loans to a country in exchange for an adjustment programme which is supposed to ensure the solvency of the government receiving the loans.
- The Outright monetary transactions (OMTs) announced (but never used so far) by the ECB have contributed to stabilizing the euro area's economy through allowing the ECB to buy potentially unlimited amounts of sovereign bonds provided an adequate adjustment programme is agreed with the ESM. In contrast with the ESM, the ECB has unlimited capacity to lend, hence the announcement was considered credible.

Although these various reforms are extremely important, they have not entirely solved the problem of the euro area:

- For a large country like Italy, the ESM is too small, even if the Italian government were to agree on an adjustment programme. Hence, the question of debt restructuring is still there.
- The concentration of national sovereign risk in the banks has increased rather than decreased since the start of the crisis: although national government can no longer bail out their banks, the “doom loop” is still there.
- SGP rules have become extremely complex and opaque. And they have performed poorly in ensuring fiscal adjustment in a non-destabilizing way. With high debt levels, there is a risk that governments tighten their budgets during the next crisis, whereas the ECB will not yet be in a position to do much easing.

In brief, one way to solve the triple ban would be to drop the no-restructuring requirement. However, debt restructuring in a large country would impose dramatic damage on the euro area economy, through another banking crisis and contagion effects. Hence it cannot be envisaged before sovereign exposures have been reduced and diversified in the banks of the euro area. The problem is that the process of risk diversification may itself trigger a sovereign bond crisis. Hence the situation is blocked.

2 Franco-German Disagreements

French and German governments traditionally have different views on how to handle the euro area and more generally macroeconomic policies. The disagreements start with different vocabularies. The main keywords in Germany are the following:

- Responsibility, to be opposed to moral hazard that would arise e.g. from a “transfer union” through the common pool problem;
- Rules, to be closely followed with little room for discretion;
- Market discipline, to be contrasted to the natural indiscipline of governments;
- Risk-reduction, to be opposed to risk-sharing. This concept covers a reduction in public and private debt levels, and a reduction in non-performing loans in the banks’ balance sheets, rather than any form of risk mutualization.
- Structural reforms, that are considered the paragon of economic policy;
- Stability: and important word that de facto refers to fiscal discipline.

The key words of the French debate are a mirror image of the German ones:

- Solidarity (that Germans tend to translate into “transfer union”);
- Discretion (no straight jacket for governments);
- Self-fulfilling bubbles: market discipline is doubtful;
- Fiscal stabilization, which is viewed as the paragon of economic policy;
- Central bank independence, in the sense of letting the ECB do what it needs to do in order to achieve the objective of price stability at aggregate level, even if this means extremely low interest rates for the German saver. Central bank independence used to be defended mostly in Germany, but the popularity of the concept crossed the Rhine during the crisis.
- Current account: French economists consider the extremely high current-account surplus of Germany as a major issue for the sustainability of the euro area. A current account surplus means excess supply over demand (or equivalently, excess saving over investment). Given the size of the German economy, such surplus depresses aggregate demand at the euro area level and maintains aggregate inflation at a very low level. With low inflation, the ECB is obliged to maintain an accommodative stance. More importantly, those countries having to regain competitiveness need to post negative inflation rates, which mechanically raises their debt-to-GDP ratios.

Consistently with these two lexicons, Germany and France have entered the debate with two polar models:

- Germany: Maastricht 2.0. This model is partially inspired by the *Sachverständigenrat* reports as summarized in Feld et al. (2016). The idea is to come back to the Maastricht framework and make it work through: (i) automatic debt restructuring rules (possibly in the form of automatic maturity extension when a country gets ESM funding) in order to make the no bail-out clause credible, (ii) give more teeth to fiscal surveillance, possibly by moving it from the Commission to the ESM, (iii) waive the exception to the large exposure rule for sovereign risk,¹ (iv) rely on structural reforms to stimulate growth, and (v) come back to more traditional monetary policy.
- France: “a euro that protects”, following the expression of the candidate Emmanuel Macron during the presidential campaign of 2017. The concept covers the following elements: (i) a euro-area budget to allow for some solidarity among member states and a capacity to stabilize the economy in case of crises, (ii) symmetric adjustments within the euro area (whereas currently the adjustment falls only on deficit countries), (iii) more cooperation, e.g. in the area of digital taxation or displaced workers, in order to ensure social cohesion, (iv) an opposition to any form of automaticity in debt restructuring (that could trigger self-fulfilling crises), and (iv) no interference with the ECB.

3 Towards a Franco-German Common Approach

In January 2018, seven German economists and seven French economists issued a joint report proposing a consistent package of reforms that account for both German and French worries but nevertheless did not end up in a minimum denominator solution (French and German economists 2018). The German traditional view is that the governance should be rebalanced in the direction of more responsibility and less solidarity whereas the French preference would be to move in opposite direction. The Franco-German group of economists rather stated that it is possible to make progress simultaneously on both dimensions. Furthermore, they claimed that more solidarity will be necessary to enforced responsibility, and vice-versa. For instance, to make the no bail-out rule credible (responsibility), it is necessary to reinforce the euro area toolkit in terms of risk-sharing (solidarity), in the form of an extension of the ESM’s remit, a euro

¹ Banks are generally not allowed to hold an exposure on a specific signature in excess of 25 percent of their capital. Sovereigns benefit from a waiver to this large exposure rule.

area deposit reinsurance mechanism and a rainy-day fund for big shocks. The group also stressed the importance of the capital market union and of reforming national fiscal rules in order to offer more flexibility to cushion economic fluctuations while ensuring more fiscal responsibility and ownership.

On June 19, 2018, Chancellor Merkel and President Macron made a joint declaration – the Meseberg declaration² – that endorsed a relatively ambitious road map prepared by their finance ministers for the reform of the euro area and covering the following projects:

- An extension of ESM role as backstop of the single bank resolution fund and as a provider of precautionary credit lines with ex ante conditionality. The ESM would be given greater role in designing and monitoring the adjustment programmes. At a later stage it would be incorporated into EU law (instead of being an intergovernmental treaty).
- Numerical targets for non-performing loans in all banks of the euro area;
- Commitment to work on introducing Collective action clauses (CACs) with “single-limb aggregation” in Euro area sovereign debt contracts. Although technical, this measure shows the willingness of both governments to facilitate a sovereign debt restructuring.
- The start of a negotiation on the introduction of a European deposit insurance scheme (EDIS);
- A commitment to make “decisive progress” on the capital market union project;
- “A Eurozone budget within the framework of the European Union to promote competitiveness, convergence and stabilization in the euro area, starting in 2021” (all the exact terms are important), with resources coming “from both national contributions, allocation of tax revenues and European resources”. A working group will be settled to examine the opportunity of a European unemployment insurance scheme (Meseberg 2018).
- A decision not to follow up on the idea of a euro area “safe asset”.

This list strikes a balance between the German and French views. On the one hand, there is substantial progress in the risk-reduction dimension, with decisive action on non-performing loans and the introduction of “single limb” CACs. On the other hand, there are also elements of solidarity, with new responsibilities for the ESM as well as the start of discussions for deposit insurance and a euro area budget. Finally, the idea of a euro area “safe asset” which both governments re-

² The meeting was taking place in Schloss Meseberg outside Berlin.

jected partly because their own sovereign bonds are considered “safe”, is sidelined.

The Meseberg declaration was received unevenly across academic circles (see Merler 2018). Some experts considered it lacked ambition, other that it was a small but decisive step in the good direction. As a matter of facts, the declaration was watered down in the euro area Summit of June 29, 2018. While the decisions to use the ESM as a fiscal backstop to the single bank resolution fund, and to start negotiations on EDIS were confirmed, most of the other elements were drowned in a rather vague “The Eurogroup will further discuss all the items mentioned in the letter by the Eurogroup President” (Euro Summit Declaration, 29 June 2018).

4 The German-French Couple Overtaken by the Dutch-Italian One?

While the positions of Germany and France were slowly converging in 2018, they became to no longer represent the polar views on the euro area. Instead, two hard lines appeared: the “new Hanseatic League” lead by the Netherlands, and the Italian view.

The “new Hanseatic League” was launched in November 2017, initially as a side effect of Brexit: eight Northern European countries³ decided to joint their efforts to compensate for the departure of the UK that had traditionally pushed in favor of free-market policies, with which they were generally in agreement. Just after the Meseberg declaration was released, the Dutch finance minister sent a letter to the President of the Eurogroup on behalf of 12 member states,⁴ approving the completion of the banking union but insisting on their disagreement on a euro area budget.

Simultaneously, the “Italian view” of euro area reforms became more vocal. Respected scholars such as Bini Smaghi or Tabellini (2018) vigorously contested the proposals of the 14 German-French experts. In particular, they argued that making sovereign debt restructuring a possibility in last resort would trigger a debt run, and that breaking the “doom loop” between sovereign risk and banking risk by penalizing excess concentration of sovereign exposures would be destabilizing. Bini Smaghi and Marcussen (2018) proposed a scheme in order to

³ The Netherlands, Ireland, Sweden, Denmark, Finland, and the three Baltic states.

⁴ Belgium, Luxembourg, Austria, Sweden, Denmark, Finland, Latvia, Lithuania, Estonia, Ireland, Malta and the Netherlands.

move from the present situation (where debt restructuring would likely trigger a major euro-wide, banking crisis) and another equilibrium where part of sovereign debts would be junior whereas the other part would not be subject to restructuring.

These polar views show that, after the Franco-German agreement of Meseberg, there are still major disagreements within the euro area, some of which are even more acute than between Germany and France.

5 A Possible Way Forward

The debates on euro area reforms have so far focused essentially on fiscal and banking issues. The fundamental question of how to ensure non-divergent economic paths has been often left aside.

The world has dramatically changed since the Maastricht treaty was signed in 1992. Today, the European Union faces all sorts of threats, from trade to security, from legal prosecutions to political destabilization, from technologic change to political extremism. These major changes have raised the value of the EU as a single market, single trade block, single currency. However these achievements are no longer sufficient. The EU (or the euro area) needs to behave as a big player in areas such as taxation, security, or migrations and development. What recent years have evidenced is that coordination of national policies is extremely difficult and fragile. In areas that are vital for the EU (or the euro area), there is no other solution than integration. The problem is that Eurosceptic parties are on the rise, so further integration is necessary but unlikely.

Taking the opportunity of the negotiations on the new multiannual financial framework of the EU, Germany and France could propose a new European contract around the notions of stability and subsidiarity.

A Stability

In a more uncertain world, there is a need for more protection. The private sector already insures many risks. National governments, with their budgets, can insure additional risks such as unemployment resulting from “normal” business cycles, epidemics, or local natural disasters. However, they cannot insure very large shocks: in the event of a very large crisis, market access may become difficult, hence a government may not be able to borrow in order to stabilize the economy.

The strength of the EU is its diversity: to the extent that not all countries are hit by the same shocks, the EU can deliver additional insurance. This is already

the idea behind the banking union and the capital market union. The first step is to complete the banking union and to accelerate the capital market union project so that credit will continue to flow to healthy businesses in a country even when this country is hit by a sovereign or economic crisis.

One controversial element of the banking union is the European deposit insurance scheme (EDIS). To avoid a deposit flight in case of a crisis in a country, national deposit insurance needs to be backed by a European layer, funded by the euro area banking sector. Introducing EDIS would be a major step in terms of European integration, since any depositor across the euro area would benefit from exactly the same protection. The risks of mutualizing the consequences of ill bank management will be limited by the new resolution rules: in case of a banking crisis, it is unlikely that the resolution requires hitting insured depositors. Some experts have even argued that, with the new resolution rules, EDIS would no longer be required. The flip side is that it would be highly symbolic but with limited risk involved *de facto*.

Even more controversial is the idea of a stabilizing euro area budget. The 14 Franco-German experts have proposed a small rainy-day fund that would accumulate resources and delivered one-off transfers to countries hit by severe crises, in order to help compensate the unemployed and to keep public investment flowing. The Meseberg declaration points to a variant of this proposal, where contributions to the fund could be suspended during a severe crisis. The common idea is that concentrating on big shocks allows a very small fund (in the order of 0.1 percent of GDP per year, possibly with a cap) to make a difference in macroeconomic terms in the event of a severe crisis. It also minimizes the moral hazard since no permanent transfers would be involved.

More generally, there is a need to make the EU budget more flexible and contingent. Hence to go away from the *juste retour* logic. The distribution of the funds across the member states will be known *ex post* only, when the different types of risks have materialized. For instance, a country hit by a sudden inflow of refugees should receive swift and generous help from the EU.

However, stability is also (and probably mainly) a result of domestic policies. In this respect, the introduction, in 2011, of the European semester, and more specifically, of the Macroeconomic imbalances procedure (MIP)⁵ to monitor macroeconomic policies in EU member states was a good idea. Unfortunately, it largely got lost in translation (Alcidi/Gros 2015; Bénassy-Quéré 2015; Darvas/Leandro 2015). Today, the MIP covers a wide range of indicators whose relation

5 “Six-pack” legislative package consisting of five regulations and a directive adopted in October 2011.

with the risk of a macroeconomic crisis is sometimes weak. The building up of a macro-prudential policy setting was also a good initiative to reduce the risk of destabilizing financial cycles. However, there is a need for coordinating these policies both across the member states and with the MIP (Bénassy-Quéré 2018).

One controversial element is the recognition that large current-account imbalances at country level – be there deficits or surpluses – constitute a risk for the euro area. All countries that were severely hit by the euro area crisis after the Global financial crisis had posted a current-account deficit in excess of 6 percent of GDP in 2007. Large current-account surpluses are the counterparts of large current-account deficits. Furthermore, as argued above, large surpluses put deflationary pressure on the monetary union, hence they constrain monetary policy to remain loose and they make real price adjustments difficult in deficit countries. Finally, large surpluses may trigger aggressive trade policies in third countries, as has been evidenced with the Trump administration.

It is sometimes argued that the current account is beyond the control of a government. This is only partly true. The current account is the sum of excess savings over investments in the public and in the private sector. The government has control over net savings in the public sector. As for net savings in the private sector, they may be influenced by public policies. In Germany, for instance, the large amount of excess savings in the non-financial corporate sector has to do with wage moderation, tax reforms and the energy policy.

Hence, there is a responsibility of each country to “put its house in order” not only through structural reforms, but also through sustainable macroeconomic policies. The MIP could contribute to this objective provided it is dramatically streamlined to concentrate on those items directly related to the risk of a crisis.

B Subsidiarity

The subsidiarity principle is defined in Article 5 of the Maastricht treaty: “in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the member states, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level”. This principle has been applied with double standards.

- On the one hand, the common agricultural policy, that represents around 40 percent of the EU budget, does not clearly tick the boxes of the subsidiarity principle. Although food safety and environmental standards are clearly topics with large cross-border externalities, the transfers channeled to the fam-

ers are not mainly geared to these objectives. In November 2017, the European Council adopted a “European social pillar of social rights” which is a mixture of labor market standards and of other elements (such as childcare) whose harmonization at EU level is less compelling. Indeed, the free mobility of workers creates externalities that need to be tackled through labor market standards. In contrast, countries (or even infranational groupings) may differ widely in their preferences concerning childcare, elderly care, or paternal leave. Although these schemes do have an impact on growth, hence on the sustainability of the EU (and more specifically, of the euro area), there is a case here to let it to national governments to decide.

- On the other hand, areas with large externalities, such as energy policies or tax policies, have been mostly left to national governments. For instance, the EU carries out a single trade policy, but it accepts that each country has its own network of bilateral tax agreements with EU and non-EU countries. This mismatch creates loopholes for multinational companies, which ends up in lower tax receipts and higher social unrest. Tax cooperation has been especially painful in the EU, and the cooperation has sometimes been “forced” by non-EU pressure (United States on automatic exchange of information, OECD on measures against base erosion).

Brushing up the subsidiarity principle would be especially useful at a time when new needs emerge (security, defense, human capital...) whereas the willingness of the Europeans for integration is on the decline. This is not an easy task, as the subsidiarity principle may need to accommodate new forms of externalities that transit through political rather than economic channels. For instance, the failure of national governments to reduce local inequalities may be viewed as a purely national problem. However, to the extent that such inequalities feed Eurosceptic movements, it may be wise for the EU not to disregard them. In this area, a European tool exists but is notoriously inefficient: the European globalization adjustment fund (see Cernat/Mustilli 2017). One possibility would be to reshuffle this fund entirely to turn it into a counter that would support local initiatives of re-conversion through public calls for projects and ex post evaluation. Ex post, such targeted intervention could prove less costly than some permanent policies of the European Social Fund.

6 Conclusion

In a rapidly changing world, the lingering governance crises in the euro area and in the EU may be perceived as a lethal. However they are also an occasion to

brush out the objectives and the instruments of each level of integration, and to provide parsimonious responses. Germany and France have huge stakes in the future of European integration. Beyond their national lexicons, they have the capacity to complete the re-organization of the euro area and to reinvent the future of the EU. But time is running up.

Bibliography

- Alcidi, Cinzia/Gros, Daniel (2015): "Economic Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester". In: *CEPS Special Report* 123, December.
- Bénassy-Quéré, Agnès (2015): "Economic Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester, In-depth Analysis". In: *Report for the Economic and Monetary Affairs Committee of the European Parliament*, November.
- Bénassy-Quéré, Agnès (2018): "Le macro-prudentiel, un élément de plus dans l'arsenal de la politique macroéconomique de la zone euro". In: *Annales des Mines*, August.
- Bini Smaghi, Lorenzo (2018): "A Stronger Euro Through Stronger Institutions". In: *Contribution to the Vox Euro Debate*, 9 April.
- Bini Smaghi, Lorenzo/Marcussen, Michala (2018): "Delivering a Safe Asset for the Euro Area: A Proposal for a Purple Bond Transition". In: *Contribution to the Vox Euro Debate*, 18 July.
- Cernat, Lucian/Mustilli, Federica (2017): "Trade and Labor Adjustment in Europe: What Role for the Globalization Adjustment Fund?" In: *European Commission DG Trade, Chief Economic Note* 2, May.
- Darvas, Zsolt/Leandro, A. (2015): "The Limitations of Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester". In: *Bruegel Policy Contribution*, 12 November.
- Feld, Lars/Schnabel, Isabel/Schmidt, Christoph/Wieland, Volker (2016): "Maastricht 2.0: Safeguarding the Future of the Eurozone". In: *Voxeu*, 12 February.
- French and German Economists (2018): "Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform". In: *CEPR Policy Insight* 91, January.
- Merler, Silvia (2018): "The Meseberg Declaration and Euro-zone Reform". In: *Bruegel Blog Post*, 25 June.
- Meseberg Declaration (2018): "Renewing Europe's promises of security and prosperity" In: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, 19. June. <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806> Accessed 12.12.2018.
- Tabellini, Guido (2018): "Risk Sharing and Market Discipline: What Is the Right Mix". In: *Contribution to the Vox Euro Debate*, 16 July.

Teil 4: **Migration und Identität**

David Miller

Migration, Flucht und der liberale Staat

1

Wie allgemein bekannt ist, sehen sich liberale Staaten in Europa derzeit mit einer Migrationskrise beispiellosen Ausmaßes konfrontiert. Diese Krise ergibt sich daraus, dass die Anzahl der Menschen, die aus Asien und Nordafrika nach Europa streben, die administrativen Kapazitäten der Einwanderungsbehörden, wie möglicherweise auch das Absorptions- und Integrationspotenzial der Zielländer, bei weitem übersteigt. Die aktuelle Krise wird freilich nachlassen, sobald die Konflikte in Syrien, Somalia, Eritrea und anderswo abebben, aber mutig wäre, wer behauptete, dass es sich dabei um ein einzigartiges Geschehen handle, das sich nicht wiederholen könne. Es ist wahrscheinlicher, dass ein Migrationsdruck ähnlicher Art, wenn auch nicht von gleicher Intensität, noch für Jahrzehnte anhalten wird: solange an Europa grenzende Länder unter dauerhafter politischer Instabilität leiden, solange die Lebensbedingungen in anderen Teilen der Welt weit hinter denen des Westens zurückbleiben, und solange Berichte von den in Europa vorhandenen Möglichkeiten zu den Millionen gelangen, die auswandern wollen.¹

Meine Absicht in dem vorliegenden Beitrag ist es nicht, zu erklären, wie es zur Migrationskrise kommen konnte, oder Lösungen anzubieten, sondern nachzuvollziehen, warum liberale Staaten, die ihren eigenen Werten treu bleiben wollen, solche Schwierigkeiten mit dem theoretischen und praktischen Umgang mit Masseneinwanderung haben. Unter „liberalen Staaten“ verstehe ich *moderne liberale Staaten*. Wir haben Beispiele früher liberaler Staaten – insbesondere im späten 19. Jahrhundert – die in der Lage waren, eine große Anzahl von Einwan-

Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine überarbeitete Fassung eines Vortrags, den ich am philosophischen Institut der Central European University in Budapest am 22.03.2016 und in der interdisziplinären Forschungsgruppe „International Justice and Institutional Responsibility“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften in Berlin am 19.12.2016 gehalten habe. Er baut auf Gedanken auf, die detailliert in meinem Buch *Strangers in Our Midst* (Miller 2016b) ausgeführt werden.

1 Um die Größenordnung dieser potenziellen Wanderungsbewegung anzudeuten, sei hier auf eine Gallup-Umfrage verwiesen, nach der 38 % aller Menschen in Afrika südlich der Sahara und 21 % aller Menschen im arabischen Raum auswandern wollten, wenn sie könnten (Esipova et al. 2010 – 2011).

derern aufzunehmen, und den „Müden, die trotzdem nach Freiheit dürsten“² sogar Statuen errichteten. Sind wir also nur weniger großzügig gegenüber Einwanderern als frühere Generationen? Ich meine, dass es gute Gründe gibt, warum moderne europäische Staaten zögern sollten, ihre Grenzen Einwanderern zu öffnen, wie es die Vereinigten Staaten und andere Einwanderungsländer jener Ära taten. Bevor ich zu diesem Schluss komme, will ich jedoch erklären, warum Immigration ein solches Dilemma für zeitgenössische Liberale darstellt: Sie haben überzeugende Gründe, die Grenzen ihrer Staaten zu öffnen, und ebenso überzeugende Gründe, sie zu schließen. Ich hoffe, dass es dadurch, dass ich die Einwanderungsdebatte als einen Konflikt darstelle, der innerhalb des Liberalismus nachgezeichnet werden kann, möglich wird, eine teilweise erbitterte Auseinandersetzung, in der beide Seiten ein Tugendmonopol beanspruchen, zu mäßigen. Ein respektvoller Dialog über Immigration setzt zunächst ein Verständnis dessen voraus, was die Gesprächspartner auf der jeweils anderen Seite des Arguments bewegt.

Dazu werde ich mich zunächst den Gründen widmen, die Liberale vorbringen, um Staaten zu einer weiteren Öffnung ihrer Grenzen zu bewegen. Dann blicke ich in die entgegengesetzte Richtung und betrachte die Faktoren, die für eine restriktivere Einwanderungspolitik sprechen. Daraufhin kehre ich zu den Argumenten für offene Grenzen zurück, beleuchte sie in einem kritischen Licht und lege ihre Beschränkungen dar. Allgemein gesagt verteidige ich also das Recht liberaler Staaten, ihre Grenzen zu sichern und solche Migrantinnen und Migranten, die sie nicht aufnehmen wollen, zurückzuweisen. Diese Schlussfolgerung muss eingeschränkt werden für *Flüchtlinge*, deren ungeschützte Menschenrechte all jenen Staaten moralische Verpflichtungen auferlegen, die ihnen Schutz bieten können. Schließlich diskutiere ich ein moralisches Dilemma, das sich ergibt, wenn diese Verpflichtungen dem Gastland sehr hohe Kosten aufbürden – ein Dilemma, das, wie ich darlegen werde, nur durch demokratische Prozesse gelöst werden kann.

2

Wie also können liberale Werte die Forderung nach offenen Grenzen untermauern? Es ist fast eine Binsenweisheit, dass zu den grundlegenden Prinzipien des Liberalismus Freiheit, Gleichheit und Menschenrechte gehören. Wenden wir uns zunächst der Freiheit zu, die auf ganz einfache Weise als Freiheit von der Ein-

2 Lazarus (2016), V. 12.

mischung anderer in die eigenen Handlungen verstanden werden kann. Liberale sind der Auffassung, dass Freiheit nur dann eingeschränkt werden sollte, wenn gezeigt werden kann, dass ansonsten die Freiheiten anderer eingeschränkt werden oder Schaden anderer Art droht. Der Wert der Freiheit ist universell: Er gilt nicht nur für Schwedinnen oder Briten, sondern für alle Menschen. Wo Migrantinnen und Migranten auf geschlossene Grenzen treffen, wird dies – hinsichtlich der Ziele, die eine Person zur Auswanderung bewegen können – in den meisten Fällen einen bedeutenden Eingriff in ihre Freiheit darstellen – so etwa, wenn es um eine neue Beziehung geht, eine bessere Arbeit oder die Möglichkeit, an kulturellen oder religiösen Aktivitäten teilzuhaben, die im Heimatland nicht verfügbar sind. Dies ist also das erste Argument zur Verteidigung offener Grenzen: Es folgt aus dem liberalen Prinzip der Freiheit.

Wenden wir uns nun der Gleichheit zu. Liberale lehnen sicherlich nicht jegliche Ungleichheit ab; so akzeptieren sie im Allgemeinen materielle Ungleichheiten, wenn diese durch besondere Verdienste, freie Wahl oder die aus ihnen resultierende Verbesserung der Lebensumstände sozial schwacher Schichten gerechtfertigt werden können. *Willkürliche* Ungleichheiten – solche, die nicht mit den genannten Gründen gerechtfertigt werden können – lehnen sie jedoch ab, und es scheint so, als würden geschlossene Grenzen solch willkürliche Ungleichheiten – nach Möglichkeiten, Befähigungen oder Wohlstand, welche Kategorie auch immer als am Wichtigsten angesehen wird – zwischen den Bewohnern armer Länder und denen des im Vergleich dazu reichen „globalen Nordens“ erzeugen, da es niemand verdient hat, an einem bestimmten Ort geboren worden zu sein.³ Migration zu erlauben, würde die Kluft, die derzeit diese beiden Teile der Weltbevölkerung trennt, wenn nicht eliminieren, so doch verengen.

Schließlich haben wir die Menschenrechte, verstanden als jene Rechte, die verteidigt werden müssen, damit Menschen unter minimal akzeptablen Bedingungen leben können. Hier könnte sich das liberale Lager teilen, abhängig davon, ob man meint, dass Migration selbst ein Menschenrecht sei – vermutlich die Ansicht einer Minderheit – oder dass Grenzkontrollen die Menschenrechte vieler potenzieller Migrantinnen und Migranten – insbesondere von Flüchtlingen – verletzen, indem sie ihnen den Zugang zu grundlegenden Freiheiten und Ressourcen verwehren, die sie ansonsten genießen könnten. Die radikale Ansicht ist also, dass das Menschenrecht auf Freizügigkeit das Recht einschließt, interna-

³ Ich möchte betonen, dass ich hier kurz und bündig die Argumente vorstelle, die liberale Philosophinnen und Philosophen dazu bewegt haben, offene Grenzen zu fordern. Das soll nicht heißen, dass es sich dabei um gute Argumente handelt. An anderer Stelle habe ich dargelegt, dass das oft wiederholte Argument, dass globale Ungleichheit willkürlich sei, an einer Zweideutigkeit leidet, die, sobald sie enttarnt ist, das Argument entschärft; vgl. Miller (2007, Kap. 3).

tionale Grenzen zu überschreiten; die moderate Ansicht ist die, dass internationale Migration für viele Menschen – wenn auch vielleicht nicht für alle – notwendig ist, um ihre anderen Menschenrechte zu wahren, wie etwa den Schutz vor Hunger und Verfolgung. In beiden Fällen entspringt aus dem liberalen Wunsch, die Menschenrechte zu respektieren, eine argumentative Gewichtung zugunsten von offeneren Grenzen.

Viele Liberale halten diese Argumente für schlagkräftig.⁴ Während die meisten zugeben würden, dass aus praktischen Gründen Grenzen bewacht werden müssen und Zuwanderung reguliert werden muss, so wird doch die Beweislast jenen zugeschrieben, die Migration begrenzen wollen, und es wird Druck aufgebaut, Beschränkungen soweit wie möglich aufzuheben. Liberalen ist der Gedanke sehr unangenehm, Menschen abzuweisen, deren Leben so viel besser verlaufen könnte, wenn ihnen die Einwanderung erlaubt würde; und das Gleiche gilt für die teils brutalen Mittel, mit denen Grenzsicherung durchgesetzt wird.

Bevor ich diese Argumente für offene Grenzen einer kritischen Betrachtung unterziehe, möchte ich die Gründe erläutern, die Liberale in die entgegengesetzte Richtung treiben könnten, wenn sie die zu erwartenden Konsequenzen von Massenmigration betrachten, insbesondere die Zuwanderung von Menschen aus Kulturkreisen, die der Mehrheit der derzeitigen Bürgerinnen und Bürger recht fremd sind. Dieser Gestaltwandel zeigt sich, wenn wir uns weniger auf die Hoffnungen und Ängste individueller Migrantinnen und Migranten konzentrieren und mehr auf den Wandel, den massenhafte Zuwanderung dieser Art in liberalen Gesellschaften verursachen könnte, die eben auch nationale Gemeinschaften mit langer Geschichte sind und tiefe Wurzeln in dem Gebiet haben, in dem sich nun Zuwanderer ansiedeln.

Moderne liberale Staaten sind auch demokratische Sozialstaaten, ob sie sich nun selbst so bezeichnen oder nicht. Sie bestehen aus Bürgerinnen und Bürgern mit gleichen Wahlrechten und Rechten auf einen umfassenden Satz von Möglichkeiten und Leistungen in der Ausbildung, auf dem Arbeitsmarkt, in der Krankenversorgung und so weiter. Wenn Zuwanderer aufgenommen werden, dann unter der Annahme, dass sie im Laufe der Zeit Bürgerinnen und Bürger mit der gleichen Rechtsstellung wie die im betreffenden Land Geborenen werden – tatsächlich werden sie zu diesem Schritt aus Gründen, die ich in Kürze darlegen werde, ermutigt. Ausnahmen mag es im Falle befristeten Aufenthalts geben, aber hier betrachte ich den häufigeren Fall, dass Migrantinnen und Migranten dauerhaft in der sie aufnehmenden Gesellschaft bleiben wollen. Dies hat zwei haupt-

⁴ Zu den prominenten liberalen Vertretern offener Grenzen gehören Joseph Carens (2013), Philip Cole (2000) und Michael Dummett (2001).

sächliche Auswirkungen. Zum einen führt die Kopplung von Einwanderung mit Zugang zu Bürgerrechten mit der Zeit dazu, dass sich die Zusammensetzung des Staatsvolks verändert – und ich möchte daran erinnern, dass es hier um die Auswirkungen einer millionenfachen Massenmigration geht und nicht nur um ein paar Tausend Neuankömmlinge. Diese Neuordnung des *demos* bedeutet auch, dass sich mit großer Wahrscheinlichkeit neue Forderungen auf der politischen Tagesordnung finden werden, insbesondere solche nach bestimmten Formen der kulturellen Anerkennung und der Abschaffung von Symbolen und Bräuchen, die dieser Anerkennung neu eingewanderter kultureller Minderheiten zuwiderlaufen. Wo also Staatsbürgerschaft neuen ethnischen und religiösen Gruppierungen durch Zuwanderung zugänglich gemacht wird, wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit irgendeine Form des Multikulturalismus als offizielle Politik nachfolgen. Dabei handelt es sich um eine natürliche Folge des liberalen Prinzips der Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger. In einer Demokratie erscheint es nicht vertretbar, eine Politik fortzusetzen, die die kulturelle Mehrheit begünstigt.⁵

Es lässt sich mit guten Gründen darüber streiten, ob solche Veränderungen willkommen oder unwillkommen sind. Menschen mögen kulturelle Vielfalt oder eben nicht. Klar scheint jedenfalls, dass die zukünftige demographische und kulturelle Zusammensetzung einer Gesellschaft ein angemessenes Thema für den politischen Diskurs unter Bürgerinnen und Bürgern ist. Darüber hinaus impliziert politische Selbstbestimmung auch das Recht, innerhalb bestimmter Grenzen darüber zu entscheiden, wer diesem zukünftigen „Selbst“, das politische Entscheidungen trifft, angehören soll und wer nicht.

Soweit haben wir ein Argument dafür, dass Bürgerinnen und Bürger liberaler Demokratien selbst darüber entscheiden, wie ihre Einwanderungspolitik aussehen soll, jedoch kein Argument für eine restriktive Politik als solche. Und dies scheint auch die richtige Schlussfolgerung zu sein: Demokratische Gesellschaften haben das Recht, unterschiedliche Einwanderungspolitiken im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen Bedürfnisse, ihre Demographie, ihre kulturelle Zusammensetzung, Umweltschutzziele und so weiter zu verfolgen. Dennoch gibt es Gründe für die Annahme, dass sehr hohe Zuwanderungsraten destabilisierend auf demokratische Institutionen wirken und aus diesem Grunde vermieden werden sollten.

⁵ Dies trifft auch auf Gesellschaften zu, in denen es Widerstand gegen Multikulturalismus gibt. Wenngleich Verweise auf Multikulturalismus im öffentlichen Diskurs weniger häufig bemerkt werden, bleiben doch jene politischen und rechtlichen Maßnahmen, die der Anerkennung und der Unterstützung kultureller Minderheiten dienen, bestehen – wie es die entsprechenden Gerechtigkeitsprinzipien auch verlangen. Die Entwicklung des Multikulturalismus in liberalen Gesellschaften diskutiere ich näher in „The Life and Death of Multiculturalism“ (Miller 2019).

Eine funktionierende Demokratie benötigt ein ausreichendes Maß an Vertrauen unter den Bürgerinnen und Bürgern – Vertrauen darin, dass bestimmte Grundregeln eingehalten werden und dass die Teilnehmenden am demokratischen Diskurs davon absehen, eine Politik zu verfolgen, die Minderheiten ernstlich schadet. Dieses Vertrauen wird durch das Gemeinsame einer umfassenden nationalen Identität befördert.⁶ Die stärksten Demokratien sind die, in denen die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger eine gemeinsame Identität teilt, die ihnen als Ressource dabei dient, ihre Interessen- und Überzeugungskonflikte so zu lösen, dass das Ergebnis für alle Seiten akzeptabel ist. Zuwanderer sind oft motiviert, sich mit der Gesellschaft, in die sie einwandern, zu identifizieren, aber die kulturelle Anpassung, die dafür nötig ist, kann lange dauern und nach wohlüberlegten Integrationsmaßnahmen verlangen. Dies ist also ein Argument dafür, die Anzahl der Zuwandernden so zu beschränken, dass sie nicht die Kapazität der aufnehmenden Gesellschaft zur Integration der Neuankömmlinge überfordert oder den sozialen Frieden gefährdet.

Wie bereits erwähnt, sind moderne liberale Gesellschaften auch Sozialstaaten, und Zuwanderer erwarten zu Recht, dass sie unter den gleichen Voraussetzungen wie die dort Geborenen aufgenommen werden. Dies bedeutet jedoch auch, dass die Kosten der Aufnahme viel höher sind, als dies in Gesellschaften der Fall ist, die Migrantinnen und Migranten nur wenig mehr als die Gelegenheit, sich durch ihre eigenen Talente ein Auskommen zu erwirtschaften, bieten – wie das etwa in klassischen Einwanderungsgesellschaften wie dem Amerika des 19. Jahrhunderts der Fall war. Mit Ausnahme des Falls von Flüchtlingen – zu dem ich noch kommen werde – ist die Aufnahme von Migrantinnen und Migranten normaler- und richtigerweise von einer Logik des gegenseitigen Vorteils beherrscht. Beide Seiten gewinnen durch Einwanderung: Migrantinnen und Migranten haben ökonomisch und in anderen Hinsichten eine bessere Stellung als in ihren Herkunftsländern, und das Einwanderungsland profitiert von ihren besonderen Fähigkeiten oder von ihrer Bereitschaft, Arbeiten zu übernehmen, die Einheimische vermeiden. Dazu braucht es jedoch eine selektive Einwanderungspolitik, die jene Migrantinnen und Migranten auswählen kann, die die entsprechenden Eigenschaften besitzen. Wenn jedoch die Grenzen einfach geöffnet blieben und das Gleichbehandlungsprinzip weiter in Kraft bliebe, so könnten Zuwanderer sofort nach ihrer Ankunft Rechtsansprüche auf umfassende Sozialleistungen geltend machen – so etwa Arbeitslosengeld, Sozialwohnungen oder Kindergeld. Dies untergrübe die Logik des gegenseitigen Vorteils: Die Aufnahme von Migrantinnen und Migranten würde zu einem Kostenfaktor für das Einwanderungsland.

⁶ Vgl. dazu auch „Trust and National Identity“ (Lenard/Miller 2018, S. 57–74).

Ein scheinbarer Ausweg aus diesem Dilemma wäre eine Rückkehr liberaler Gesellschaften zu der Politik des 19. Jahrhunderts, die zwar Einwanderung erlaubte, jedoch ohne Bürgerrechte und ohne Zugang zu den Vorzügen und Möglichkeiten des (noch nicht existierenden) Sozialstaats. Effektiv handelt es sich dabei um eine „Friss-oder-stirb“-Politik, die möglicherweise für viele Migrantinnen und Migranten attraktiv wäre. Immerhin ist dies auch die gesellschaftliche Position, in der sich die Millionen illegaler Zuwanderer befinden, die derzeit Länder wie die Vereinigten Staaten bevölkern: Sie arbeiten in der Schattenwirtschaft ohne Zugang zu Rechtsschutz und Sozialleistungen, und dennoch ziehen sie es vor, zu bleiben, anstatt einer unsicheren Zukunft im Herkunftsland ins Auge zu sehen. Ich meine jedoch, dass Liberale, die nicht gleichzeitig libertär gesinnt sind, diese Lösung widerwärtig finden sollten. Wie Michael Walzer dargelegt hat, verletzt eine solche Haltung demokratische Prinzipien und versetzt die Migrantinnen und Migranten in eine rechtliche Stellung ähnlich der der Metöken im antiken Athen, die „die ohne ihre Zustimmung regierten Untertanen einer Schar von Bürgertyrannen waren“.⁷ Darüber hinaus können wir annehmen, dass eine Gesellschaft, in der auf diese Weise rechtlich und sozial abgesicherte Bürger einer Unterschicht von Arbeitern, die den Launen des Marktes ungeschützt ausgeliefert sind, gegenüberstehen, instabil und von Verbitterung und Verachtung zerrissen wäre. Ist dies eine Gesellschaft, die moderne Liberale zu schaffen wünschen?

Daher scheint es, als hätten Liberale gute Gründe für Grenzkontrollen und für die Auswahl von Migrantinnen und Migranten nach ihrem Potenzial, sich als wirtschaftlich produktive Bürgerinnen und Bürger in den demokratischen Sozialstaat einzufügen. Dies bedeutet natürlich auch, dass viele, die kommen wollen, abgewiesen werden müssen. Aber was wird dann aus den Argumenten für Freiheit, Gleichheit und Menschenrechte, die, wie wir sahen, Liberale in die entgegengesetzte Richtung ziehen, hin zu offenen Grenzen? Gibt es keine widerspruchsfreie liberale Position zur Zuwanderung? Als Nächstes werde ich das Argument für offene Grenzen kritischer untersuchen und fragen, ob es einer solchen Untersuchung wirklich standhält.

3

Zunächst also das Freiheitsargument. Außer Frage steht, dass Zuwanderungskontrollen die Freiheit derer beschränken, die einreisen wollen. Die Frage für Liberale ist, ob eine solche Beschränkung zu rechtfertigen ist. Wir können hier

⁷ Walzer (1992, S. 96).

eine Analogie zum Eigentumsrecht ziehen, das in ähnlicher Weise die Bewegungsfreiheit einschränkt. Die meisten Liberalen haben keine Probleme mit dem Eigentumsrecht, da die Beschränkungen, die es Nichteigentümern auferlegt, durch die unterschiedlichen Vorteile, die sich daraus ergeben, Menschen alleine oder gemeinsam materielle Objekte – einschließlich Land – besitzen zu lassen, mehr als aufgewogen werden.⁸

Eigentümer können ihr Eigentum in dem Wissen, dass sich andere nicht in ihre Angelegenheiten einmischen werden, gebrauchen und entwickeln. Die Analogie mit Zuwanderungsbeschränkungen ist keinesfalls eine genaue Entsprechung, aber sie erinnert uns daran, dass selbst für Liberale die Freiheit an sich – Freiheit als das nicht weiter definierte Vermögen, ohne Einschränkung durch andere zu handeln – keinen absoluten Wert darstellt, sondern immer gegen andere Werte abgewogen werden muss.

Ein Grund dafür, weshalb die Analogie mit dem Eigentumsrecht keine exakte ist, ist, dass die Freiheit, die durch Grenzkontrollen in erster Linie eingeschränkt wird, die Freiheit ist, jene öffentlichen Räume der Gesellschaft zu betreten, die diese Kontrollen durchführt – und es ist nicht offensichtlich, dass es ein Interesse daran gibt, Menschen von öffentlichen Räumen auszuschließen, das dem Interesse des Eigentümers oder der Eigentümerin entspräche, ungeladenen Gästen den Zutritt zu verwehren. „Welcher Schaden wird denn dadurch verursacht, dass wir jemandem Zutritt gewähren?“, wird in diesem Zusammenhang manchmal gefragt. Wie wir jedoch sahen, kann über Zuwanderung nicht auf Einzelfallbasis entschieden werden. Wir müssen die gesellschaftlichen Auswirkungen von Massenzuwanderung betrachten, die den Bürgerinnen und Bürgern des jeweiligen Einwanderungslandes tatsächlich unwillkommen sein können. Migrantinnen und Migranten nehmen nicht nur öffentlichen Raum in Anspruch, sie müssen auch ernährt, beherbergt und versorgt werden, und wo ein Migrant oder eine Migrantin nur einer oder eine von vielen ist, werden diese Aufgaben zu einer beträchtlichen Last für die öffentliche Hand. Es ist in der Tat schwer nachvollziehbar, wie ein liberaler Staat diese Dienstleistungen und Möglichkeiten zur Verfügung stellen kann, wenn nicht vorhergesagt werden kann, wie viele Menschen sie in Anspruch nehmen werden. Zuwanderungskontrolle scheint unabdingbar, wenn ein in sich stimmiges und umfassendes Netzwerk von Sozialleistungen, das die menschlichen Grundbedürfnisse abdeckt, eingerichtet und erhalten werden soll.

⁸ Liberale können natürlich die sehr ungleiche Verteilung von Eigentumsrechten in zeitgenössischen liberalen Gesellschaften kritisieren. Genauso können sie jenen Eigenschaften der herrschenden Eigentumsordnung kritisch gegenüberstehen, die zu diesen Ungleichheiten beitragen – wie etwa umfassenden Erbrechten. Sie wenden sich jedoch nicht gegen Eigentumsrechte als solche, sondern verteidigen sie als Basis persönlicher Freiheit.

Wenn das vermeintliche Recht, internationale Grenzen zu überschreiten, ein grundlegendes Freiheitsrecht wäre – und nicht bloß zur Freiheit an sich gehörte –, dann könnte es durch die oben genannten Überlegungen nicht beschränkt werden, aber in diesem Fall würde die Auseinandersetzung in den Bereich der Menschenrechte verlegt. Ich werde später auf die Frage danach zurückkommen, ob es ein Menschenrecht auf Einwanderung gibt. Mein Punkt bis hierhin ist der, dass eine unqualifizierte Berufung auf den Wert der Freiheit die Zuwanderungsdebatte nicht entscheiden kann. Sie liefert zwar einen Grund dafür, Grenzen geöffnet zu lassen, aber dieser Grund kann durch die potenziellen Kosten von Massenzuwanderung mehr als aufgewogen werden.

Als Nächstes wenden wir uns dem liberalen Bekenntnis zur Gleichheit zu. Es gibt zwei Versionen des Gleichheitsarguments. Die eine verweist auf die materielle Kluft, die zwischen reichen und armen Ländern herrscht, bewertet diese Ungleichheit als ungerecht und behauptet, dass dieser Ungerechtigkeit dadurch entgegengewirkt werden könne, dass man Migration von den armen zu den reichen Ländern zulasse. Es gibt jedoch keinen allgemeinen Grund für die Annahme, dass die Kluft zwischen Arm und Reich durch Migration verringert werden kann. Es handelt sich hierbei um eine empirische Frage, die mit Blick auf die jeweiligen ökonomischen Auswirkungen der Migrationsbewegungen zu beantworten ist. Möglicherweise senden jene, die auswandern, finanzielle Unterstützung in ihre alte Heimat und tragen so zur wirtschaftlichen Entwicklung dort bei. Genauso ist es jedoch möglich, dass die Auswanderer genau jene sind, die, wären sie geblieben, durch ihre besonderen Talente und unternehmerischen Fähigkeiten am meisten hätten beitragen können – es kommt zu einem sogenannten Brain-Drain.⁹ Das Verhältnis der Gewinne und Verluste für arme Länder, die durch diese beiden Mechanismen hervorgerufen werden, wird von Fall zu Fall verschieden sein und macht so Auswanderung zu einem unsicheren Mittel, um die teils fürchterlichen Lebensbedingungen im globalen Süden zu verbessern.

Statt die Ungleichheiten zwischen ganzen Gesellschaften zu betrachten, können wir uns ihr auf der individuellen Ebene annähern. Hier scheint es, dass Migration die willkürliche Ungleichheit der Lebensaussichten zwischen einer in einer reichen Gesellschaft geborenen Person und einer gleich talentierten und motivierten Person, die in einer armen Gesellschaft geboren wurde, reduziert („reduziert“ und nicht eliminiert, da die zweite Person, auch wenn sie auswandern kann, Hindernissen begegnen wird, die der ersten Person erspart bleiben).

⁹ Es gibt eine intensive, aber leider nach wie vor ergebnisoffene Debatte zu den Auswirkungen dieser beiden Faktoren. Zu Übersichten empirischer Ergebnisse vgl. Kapur/McHale (2005); Kapur/McHale (2006); Packer et al. (2010); Docquier/Rapoport (2012) sowie Collier (2013, Teil 4). Zur ethischen Dimension von Brain-Drain vgl. Brock/Blake (2015) und Oberman (2013).

Aber sofern wir nicht annehmen, dass die Grenzen vollständig geöffnet sind und dass der Migration keine weiteren Hindernisse im Wege stehen, ist das absehbare Resultat nur der Austausch einer Ungleichheit gegen eine andere. Die neue Ungleichheit entsteht zwischen den wenigen Glücklichen, die durch familiäre Hilfe, Zugang zu Bildung und so weiter von armen in reiche Länder migrieren können, und all jenen, die zurückbleiben. Chancengleichheit erhöht sich also entlang einer Vergleichsachse – zwischen Migrantinnen und Migranten und denen, die bereits in reichen Gesellschaften leben –, verringert sich jedoch entlang einer anderen – zwischen Migrantinnen und Migranten und den Zurückgebliebenen – mit unsicherem Gesamtergebnis. Jene, die migrieren, werden natürlich mit hoher Wahrscheinlichkeit ihre Lebensbedingungen verbessern – dabei handelt es sich jedoch um einen Wohlstandsgewinn, nicht um einen Gewinn für den Wert der Gleichheit.

Wenn wir also die liberalen Argumente für offene Grenzen genauer untersuchen, so haben weder das Freiheits- noch das Gleichheitsargument viel Gewicht. Damit bleibt das Argument unter Berufung auf die Menschenrechte, das auf den ersten Blick vielversprechend aussieht. Wenn wir Migrantinnen und Migranten daran hindern, sich in unserer Gesellschaft niederzulassen, könnten wir ihre Menschenrechte gefährden, und es ist nicht schwer, sich die humanitären Kosten einer solchen Gefährdung auszumalen. Doch auch dieses Argument muss einer genauen Prüfung unterzogen werden. Gibt es wirklich eine direkte Verbindung von Menschenrechten zu offenen Grenzen?

Wie bereits erwähnt, lässt sich ein Argument für ein Menschenrecht auf offene Grenzen auf zwei Weisen formulieren. Die radikale Version behauptet, dass das Recht auf Migration selbst ein Menschenrecht sei: Es gehöre zum Recht auf Freizügigkeit, das ganz regelmäßig in internationalen Verträgen und Abkommen anerkannt wird. So, wie wir es inakzeptabel oder gar empörend fänden, wenn ein Staat seine Bürgerinnen und Bürger daran hinderte, von einer Region des Landes in eine andere zu reisen, so sollten wir es inakzeptabel finden – und für eine Verletzung der Menschenrechte halten –, wenn ein Staat Wanderungsbewegungen an seinen Außengrenzen verhindert.¹⁰

Das Problem mit diesem Argument ist, dass das Menschenrecht auf Freizügigkeit – das in der Tat ein Menschenrecht darstellt – für gewöhnlich mit einer Reihe von Einschränkungen versehen wird. Ganz offensichtlich ist etwa die Einschränkung, dass ich mich nicht so bewegen kann, dass ich in Kontakt mit einem

¹⁰ Die Ansicht, dass Migration ein Menschenrecht sei, wird unter anderem vertreten von Carens (2013, Kap. 11); Oberman (2016); und mit Einschränkungen von Dummett (2001, Kap. 3). Zu einer ausführlichen Replik von meiner Seite vgl. Miller (2016a).

anderen Menschen komme, ohne vorher dessen Einwilligung eingeholt zu haben. Von größerer Bedeutung für die vorliegende Frage ist die Tatsache, dass große Teile des Territoriums jeder modernen Gesellschaft entweder privates Eigentum sind oder öffentliches Eigentum, das bestimmten Zugangs- und Gebrauchsregeln unterliegt – und niemand behauptet, dass diese Regeln das Menschenrecht auf Freizügigkeit verletzen. Wie andere Menschenrechte muss auch dieses Recht so ausgestaltet werden, dass es die Interessen jener, die von ihm profitieren, schützt, ohne dabei andere Interessen zu verletzen – etwa die von Haus- und Landbesitzern oder von den Menschen, mit denen wir uns öffentliche Räume teilen. Es ist daher unklar, warum Zuwanderungskontrollen an internationalen Grenzen anders behandelt werden sollten als ähnliche Einschränkungen, die wir bereits akzeptieren. Wenn ich frei entscheiden kann, wer mein Grundstück betreten darf, warum kann dann der Staat, der die Interessen seiner Bürgerinnen und Bürger vertritt, nicht entscheiden, wer Zugang zu seinem Territorium bekommt? In beiden Fällen sprechen gute Gründe dafür, die Freizügigkeit einzuschränken. Es müsste also dargelegt werden, dass ein Interesse an internationaler Freizügigkeit besteht, das so stark ist, dass es diese Gründe überwiegt. Für die Menschheit im Allgemeinen scheint es unwahrscheinlich, dass sich solche Interessen nachweisen lassen. Menschen haben die unterschiedlichsten Gründe dafür, Grenzen zu überschreiten, aber Menschenrechte sollen grundlegende Interessen oder Bedürfnisse schützen und sie verlören ihren Zweck und ihre bevorrechtigte Stellung, wenn sie auf schwächere Interessen ausgedehnt würden.

4

Es gibt jedoch eine weniger radikale und plausiblere Version des Menschenrechtsarguments für offene Grenzen. Sein Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass es viele Menschen gibt, deren Grundrechte nicht geschützt werden können, solange sie in den Gesellschaften verbleiben, in denen sie sich derzeit befinden. Es handelt sich dabei um Menschen, die weder Flüchtlinge im engen Sinne – Menschen, die aufgrund ihrer Volks- oder Religionszugehörigkeit verfolgt werden – noch Flüchtlinge in dem weiter gefassten Sinne sind, dass sie Bedingungen zu entkommen versuchen, die sie der Bedrohung durch Gewalt oder Hunger aussetzen, etwa in einem Bürgerkrieg.¹¹ In solchen Fällen kann es keine Diskussion darüber

¹¹ Sowohl juristisch wie politisch gibt es intensive Debatten darüber, wie der Begriff Flüchtling zu definieren ist. In diesem Beitrag mache ich mir eine Definition zu eigen, die weiter gefasst ist als die im internationalen Recht gebräuchliche der Genfer Konvention: Ich definiere Flüchtlinge als Personen, deren Menschenrechte nicht wirksam geschützt werden können, solange sie sich in

geben, ob tatsächlich Menschenrechte in Gefahr sind. Die Frage ist, ob diese Gefahr auch ein abgeleitetes Menschenrecht auf Migration begründen kann, so dass jene Staaten, denen es möglich ist, zu helfen, auch verpflichtet sind, Menschen aufzunehmen.

Dieses Argument ist auf zwei Weisen in seiner Reichweite beschränkt: Zum einen betrifft es nur Menschen, deren Rechte nicht geschützt werden *können*, solange sie bleiben, wo sie sind – und damit enthält es ein kontrafaktisches Element: Was könnte, abgesehen von der Aufnahme in einem anderen Land, für diese Menschen getan werden? Mit anderen Worten: Wenn wir eine allgemeine Pflicht voraussetzen, die Menschenrechte jener zu schützen, die nicht Bürgerinnen und Bürger des jeweils verpflichteten Staats sind und sich nicht auf dessen Territorium befinden, so ergeben sich zwei Optionen: entweder humanitäre Interventionen auf fremdem Territorium oder Wege für Flucht und Migration zu schaffen. In vielen Fällen wird Intervention – was nicht notwendig direkte *militärische* Intervention bedeutet, sondern die Form von Nothilfe oder der Schaffung von Sicherheitszonen auf dem Territorium des jeweiligen Staates annehmen kann – aus einer Menschenrechtsperspektive die effektivere Alternative darstellen. Zum anderen erlaubt dort, wo Migration der einzig praktikable Weg ist, Menschenrechte zu schützen, das jeweils abgeleitete Recht nur, Schutz dort zu suchen, wo überhaupt Menschenrechte gewahrt werden. Es handelt sich weder um ein unbeschränktes Recht, internationale Grenzen zu überschreiten, noch um ein Recht, die Gesellschaft, in der man Schutz sucht, frei zu wählen. Es kann also durch Abkommen gesichert werden, die es Flüchtlingen lediglich erlauben, an bestimmten Orten Schutz zu finden. Mit anderen Worten, was der Schutz der Menschenrechte verlangt, läuft auf eine teilweise Grenzöffnung hinaus, verlangt jedoch zumindest auf den ersten Blick weniger als völlig offene Grenzen, auch im Fall von Menschen, die ganz offensichtlich in die Rechtskategorie von Flüchtlingen fallen.

Möglicherweise ist diese Schlussfolgerung jedoch voreilig. Wir haben angenommen, dass liberale Staaten eine Verpflichtung haben, Menschenrechte auch außerhalb ihrer Grenzen zu schützen. Dabei handelt es sich jedoch eindeutig um eine *geteilte* Verpflichtung – geteilt zwischen allen Staaten, die in der Lage sind, den nötigen Schutz zu bieten. Damit eine solche Verpflichtung praktisch werden kann, muss sie jedem Staat bestimmte Aufgaben zuweisen: wie zum Beispiel die Beteiligung an Militäraktionen, die Bereitstellung von Finanzhilfen oder die

ihrem Herkunftsland befinden, unabhängig davon, ob dies aufgrund von staatlicher Verfolgung, staatlicher Unfähigkeit oder Naturkatastrophen der Fall ist; vgl. dazu auch Miller (2016a, Kap. 7) und die dort zitierten Werke.

Aufnahme von Flüchtlingen. Dabei geht es zum einen um Durchführbarkeit – in Anbetracht der Anzahl von Menschen weltweit, die als Flüchtlinge gelten müssen, wäre es unmöglich, dass ein Staat allein diese aufnimmt und versorgt – und zum anderen um faire Verhältnisse – wie auch immer Menschenrechte geschützt werden, wird ihr Schutz dem jeweils verantwortlichen Staat Kosten verursachen –, und daher ist es wichtig, dass diese Kosten gerecht aufgeteilt werden (die EU hat kürzlich verlautbart, dass die Pro-Kopf-Kosten für die Aufnahme von Flüchtlingen 250.000 Euro betragen). Es hat sich jedoch als schwierig erwiesen, eine Formel für die Aufteilung dieser Verantwortung zu formulieren.

Erstens zeigt die Debatte über Lösungsansätze für die europäische Flüchtlingskrise, dass es unterschiedliche, begründbare Auffassungen dazu gibt, wie Menschenrechte zu schützen sind. Sollten wir Flüchtlinge ermutigen, in liberale Staaten zu migrieren und sich dort niederzulassen, oder sollten wir Auffanglager für Flüchtlinge schaffen, mit begrenzten Umsiedlungsprogrammen für die, die auch langfristig keine Rückkehrmöglichkeit haben? Zweitens käme es, selbst wenn ein gemeinsamer Ansatz Zustimmung fände, in Anbetracht der Tatsache, dass eine Reihe von Faktoren zu den Kosten für Flüchtlingsschutz beitragen, wahrscheinlich zu Unstimmigkeiten über die Kostenverteilung. Soll ein potenzieller Kostenverteilungsschlüssel etwa nur darauf abstellen, welche Staaten die Kapazitäten besitzen, Flüchtlinge aufzunehmen oder sie dort zu versorgen, wo sie sich befinden, oder sollen vergangene Ereignisse Berücksichtigung finden – etwa Aktionen von Staaten, die zur aktuellen Fluchtsituation beigetragen haben? Sollten die Wünsche der Flüchtlinge oder ihre geschichtlichen Verbindungen zu bestimmten Staaten von Bedeutung sein? Es lässt sich somit vorhersagen, dass entweder überhaupt keine internationale Vereinbarung zu diesem Thema erreicht werden könnte oder eine solche Vereinbarung sich nicht in wirksames Handeln umsetzen ließe, da Staaten Gründe fänden, die Leistungen, denen sie eigentlich zugestimmt hatten, zu verzögern. In der Zwischenzeit würden Flüchtlinge in lebensbedrohenden Situationen ums Überleben kämpfen.

Unter solchen Umständen hielten wohl viele dafür, dass Staaten eine Verpflichtung haben, ihre Grenzen denen zu öffnen, die Mittel und Wege gefunden haben, ihr Territorium zu erreichen und Asyl zu beantragen. Zwar wäre die Verteilung dieser Flüchtlinge willkürlich, insofern sie von geographischen Faktoren und den eigenen Wünschen der Flüchtlinge abhinge, aber da kein effizientes Verteilungssystem in Kraft wäre, sollten die Menschenrechte der Flüchtlinge gegenüber Verteilungsfragen den Vorrang erhalten.

Wie lässt sich auf dieses Argument antworten? Selbstverständlich müssen alle Staaten ihre ihnen aus dem international anerkannten Rechtsgrundsatz der Nichtzurückweisung (*non-refoulement*) erwachsenden Verpflichtungen einhalten: Sie dürfen keine Flüchtlinge mit Anspruch auf Asyl an Orte zurückschicken, wo

ihre Menschenrechte weiter in Gefahr sind. Sie können zwar Vereinbarungen mit anderen sicheren Staaten über die Aufnahme bestimmter Kontingente schließen, aber wo keine solchen Vereinbarungen vorliegen, scheint es, als müssten sie die Flüchtlinge zumindest so lange aufnehmen, bis die Krise, die sie zu Flüchtlingen gemacht hat, vorüber ist – und in manchen Fällen dauerhaft. Dies kann durchaus eine schwere Last für die aufnehmenden Staaten darstellen, zumal die geographische Lage hier eine willkürliche Rolle spielt – eine Last, die diese Staaten nur widerwillig annehmen würden. Wäre es demnach also vertretbar, Maßnahmen zu ergreifen, die den Flüchtlingszustrom abschwächen, etwa indem sie es Flüchtlingen erschweren, überhaupt dorthin zu gelangen, wo sie Asyl beantragen können? Ist ein solcher Selbstschutz erlaubt, selbst wenn er die Menschenrechte mancher Flüchtlinge verletzt?

Ich glaube, dass es sich hierbei um die schwierigste Frage handelt, die uns beim philosophischen Nachdenken über Migration begegnet; und es ist auch die praktische Frage, der sich europäische Staaten gegenübersehen. Es ist eine schwierige Frage, wenn die Prämisse akzeptiert wird, die ich zuvor verteidigt habe: dass liberale Demokratien allgemein ein Recht haben, über die zukünftige Zusammensetzung ihres Staatsvolks zu entscheiden. Obzwar dieses Recht durch eine Verpflichtung eingeschränkt werden kann, einen angemessenen Anteil aller schutzbedürftigen Flüchtlinge aufzunehmen – was kann das überhaupt in einer Situation bedeuten, in der Versuche, einen gerechten und effektiven Verteilungsschlüssel zu vereinbaren, gescheitert sind, und in der es damit einem Staat zufällt, Flüchtlinge in einer Anzahl aufzunehmen, die ernsthafte Störungen seines sozialen und politischen Lebens zur Folge haben könnte? Natürlich gestehen selbst die Verteidiger offener Grenzen zu, dass Kontrollen in solchen Fällen nötig werden könnten, in denen die Aufnahme weiterer Menschen die Rechte derer gefährden würde, die bereits im Land leben. Aber hier geht es um Fälle, die zwar ernst sind, aber keine katastrophalen Folgen zeitigen. Es sind Fälle, die die Demokratie auf eine harte Probe stellen, da die Bevölkerung auf die Anwesenheit einer großen Anzahl von Zuwanderern, die Wohnraum, Arbeit, soziale Versorgung und so weiter benötigen, reagieren wird.

Meine Ansicht ist, dass unter solchen Umständen die Aufnahme von Flüchtlingen in einer Anzahl, die das Maß einer fairen Lastenverteilung übersteigt, nicht mit dem Verweis auf den Gerechtigkeitsbegriff gefordert werden kann. Ich weise den Gedanken zurück, dass geteilte Gerechtigkeitspflichten der Tatsache angepasst werden sollten, dass andere Staaten, die diesen Pflichten

auch unterliegen, ihnen nicht nachkommen wollen.¹² Die Pflicht zur Aufnahme sollte stattdessen als humanitäre Pflicht angesehen werden, um zu betonen, dass sie nicht von außen und mit Zwang durchgesetzt werden kann. Wie umfangreich solchen humanitären Pflichten nachgekommen wird, sollte von jedem Staat im Rahmen demokratischer Prozesse entschieden werden. Wir können darauf hoffen, dass die Bürgerinnen und Bürger großzügig reagieren und eine aktive Rolle in der Aufnahme und Ansiedlung der Flüchtlinge spielen, wie es in vielen europäischen Gesellschaften der Fall war. Dies sollte jedoch von einer breiten gesellschaftlichen Diskussion begleitet werden und möglicherweise sogar von einer Volksabstimmung, die die Regierung autorisiert, den Flüchtlingen die Grenzen zu öffnen. Eine solche Entscheidung sollte nicht alleine von politischen Eliten getroffen werden, da die Effekte massenhafter Zuwanderung am ehesten von denen gespürt werden, die nicht zu diesem privilegierten Kreis gehören. Mit anderen Worten: Die Zustimmung des Volkes ist notwendig.

Um das Gesagte noch einmal zusammenzufassen: Im Falle von Flüchtlingen verlangt der Liberalismus in der Tat, dass ihre bedrohten Menschenrechte durch jene geschützt werden, die dazu in der Lage sind. Diese Verpflichtung ist jedoch nicht grenzenlos. Jeder Staat hat einen Teil der Last zu tragen, kann jedoch in einem gewissen Rahmen selbst entscheiden, wie er konkret seinen Teil beitragen möchte. Es ist kein Problem, wenn manche Staaten mehr Flüchtlinge aufnehmen und andere Ressourcen an jene liefern, die in Flüchtlingscamps zurückbleiben. Es können sogar gute Gründe für eine solche Arbeitsteilung sprechen. Ein moralisches Dilemma ergibt sich jedoch, wenn manche Staaten gedrängt werden, mehr zu tun, als die Gerechtigkeit verlangt, weil andere nicht willens sind, ihren Teil der Verpflichtungen wahrzunehmen. Mein Vorschlag ist, dieses Dilemma durch demokratische Mittel aufzulösen. So wie Regierungen sicherstellen sollten, dass sie die Unterstützung der Bevölkerung haben, wenn sie sich in einen humanitären Krieg begeben, müssen sie auch die Zustimmung des Volkes einholen, bevor sie sich die Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen zu eigen machen, denen andere nicht nachkommen.¹³

Aus dem Englischen von Maren Behrensen

¹² Diesen Ansatz – zu Gerechtigkeitspflichten in Umständen, in denen andere sich weigern, ihren Teil zu tun – habe ich in allgemeiner Form in Miller (2013) verteidigt.

¹³ Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine überarbeitete Fassung eines Vortrags, den ich am philosophischen Institut der Central European University in Budapest am 22.3.2016 und in der interdisziplinären Forschungsgruppe „International Justice and Institutional Responsibility“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften in Berlin am 19.12.2016 gehalten habe. Er baut auf Gedanken auf, die detailliert in meinem Buch *Strangers in Our Midst* (Miller 2016b) ausgeführt werden. Ich danke Maren Behrensen für die Übersetzung.

Bibliographie

- Brock, Gillian/Blake, Michael (2015): *Debating Brain Drain: May Governments Restrict Emigration?* Oxford: Oxford University Press.
- Carens, Joseph H. (2013): *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press.
- Cole, Phillip (2000): *Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Collier, Paul (2013): *Exodus: Immigration and Multiculturalism in the 21st Century*. London: Penguin.
- Docquier, Frédéric/Rapoport, Hillel (2012): „Globalization, Brain Drain, and Development“. In: *Journal of Economic Literature* 50, S. 681–730.
- Dummett, Michael (2001): *On Immigration and Refugees*. London: Routledge.
- Esipova, Neli/Ray, Julie/Srinivasan, Rajesh (2010–2011): *The World's Potential Migrants: Who They Are, Where They Want to Go, and Why it Matters*. Gallup White Paper, Washington: Gallup.
- Kapur, Devesh/McHale, John (2005): *Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*. Washington: Perseus.
- Kapur, Devesh/McHale, John (2006): „Should a Cosmopolitan Worry about the ‚Brain Drain‘?“. In: *Ethics and International Affairs* 20, S. 305–320.
- Lazarus, Emma (2016): „Der neue Koloss“. Übers. v. Ruth Klüger. In: *Frankfurter Anthologie der Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 23.09.2016. <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/buecher/frankfurter-anthologie/frankfurter-anthologie-emma-lazarus-der-neue-koloss-14449671.html>, abgerufen am 12.12.2018.
- Lenard, Patti T./Miller, David (2018): „Trust and National Identity“. In: Eric M. Uslaner (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press, S. 57–74.
- Miller, David (2007): *National Responsibility and Global Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, David (2013): „Taking up the Slack? Responsibility and Justice in Situations of Partial Compliance“. In: *Justice for Earthlings: Essays in Political Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 206–227.
- Miller, David (2016a): „Is There a Human Right to Immigrate?“. In: Sarah Fine/Lea Ypi (Hrsg.): *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*. Oxford: Oxford University Press, S. 11–31.
- Miller, David (2016b): *Strangers in Our Midst: The Political Philosophy of Immigration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Miller, David (2019): „The Life and Death of Multiculturalism“. In: Elizabeth Goodyear-Grant/Richard Johnston/Will Kymlicka/John Myles (Hrsg.): *New Frontiers in Public Policy: Federalism and the Welfare State in a Multicultural World*. Kingston, Ontario: McGill-Queens University Press.
- Oberman, Kieran (2013): „Can Brain Drain Justify Immigration Restrictions?“. In: *Ethics* 123, S. 427–455.
- Oberman, Kieran (2016): „Immigration as a Human Right“. In: Sarah Fine/Lea Ypi (Hrsg.): *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*. Oxford: Oxford University Press, S. 32–56.

- Packer, Corinne/Runnels, Vivien/Labonté, Ronald (2010): „Does the Migration of Health Workers Bring Benefits to the Countries They Leave Behind?“. In: Rebecca Shah (Hrsg.): *The International Migration of Health Workers*. Basingstoke: Palgrave, S. 44–61.
- Walzer, Michael (1992): *Sphären der Gerechtigkeit: Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit*. Übers. v. Hanne Herkommer. Frankfurt am Main, New York: Campus.

Julian Nida-Rümelin

Zur Legitimität von Staatlichkeit: Eine kosmopolitische Kritik offener Grenzen

1 Einführung

Grenzen sind ein konstitutives Merkmal von Staatlichkeit. Politische Gestaltungskraft gerät daher in Konflikt mit einer Praxis offener Grenzen. Dies gilt für die Globalisierungsdynamik im Zeichen entfesselter globaler Finanz- und Warenmärkte ebenso wie für den globalen Arbeitsmarkt. Eine ungebremsste Mobilität von Kapital, Waren und Menschen ließe Staatlichkeit erodieren und degradierte die Politik zum bloßen Standortfaktor. Im Folgenden argumentiere ich für die Legitimität von (Staats-)Grenzen und die politische Kontrolle von Migrationsbewegungen, allerdings nicht aus einer kommunitaristischen oder gar nationalistischen, sondern aus einer kosmopolitischen Perspektive. Der politische Kosmopolitismus unterscheidet sich von einem soziologischen, ökonomischen oder kulturellen vor allem hinsichtlich der Rolle der Politik. Während andere Kosmopolitismus-Varianten (vgl. Nida-Rümelin 2006) die Globalisierung als Schwächung von Staatlichkeit generell verstehen, setzt der politische Kosmopolitismus auf die Etablierung einer globalen institutionellen Ordnung, die demokratisch legitimierte politische Gestaltungskraft auch jenseits der Nationalstaaten zulässt. Die Frage stellt sich dann, welche institutionelle Steuerung der Migration im kosmopolitischen Rahmen legitim ist. Der folgende Text stellt politiktheoretische (Abschnitt 2) und philosophisch-ethische (Abschnitt 3) Vorüberlegungen zu dieser Thematik zur Diskussion.

2 Politische Aspekte

Die meisten Philosophen – zumindest diejenigen, die zu dieser Frage Stellung beziehen – sind für offene Grenzen. Einige argumentieren entweder aus kom-

Dieser Artikel entspricht inhaltlich meinem Vortrag „On the Ethical Legitimacy of (State-)Borders“, gehalten beim Workshop „Justice, State, Migration“ an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften am 19. Dezember 2016. Er folgte auf den Vortrag von David Miller „Immigrants, Refugees, and the Liberal State“, der unter dem Titel „Migration, Flucht und der liberale Staat“ ebenfalls in diesem Band enthalten ist. Christine Bratu danke ich für die Übersetzung des ersten Teils („Politische Aspekte“) aus dem Englischen.

munitaristischen oder aus nationalistischen Gründen für geschlossene Grenzen (wobei einige Vertreter einer nationalistischen Position Republikaner sind, andere Kommunitaristen). Kosmopoliten sind meistens für offene Grenzen, Anti-Kosmopoliten dagegen. Ich halte mich selbst für einen kosmopolitischen Philosophen, dennoch bin ich gegen offene Grenzen. Ich bin der Überzeugung, dass eine sinnvolle Fassung des Kosmopolitismus gegen offene Grenzen argumentieren und stattdessen die Legitimität staatlicher Grenzen akzeptieren muss. Im Folgenden werde ich versuchen, dies zu zeigen.

Kosmopoliten betrachten die Welt aus einer globalen Perspektive. Ihre Analyse beginnt mit der Frage „Was wäre eine legitime und gerechte Weltordnung?“. Ausgehend von dieser Frage diskutieren sie dann Implikationen für die Migrationspolitik. Die Prämissen für die Diskussion sind je nach Standpunkt verschieden: Nationalisten betrachten die Welt aus der Perspektive nationaler Interessen, Kommunitaristen hingegen sehen die Werte und Normen der Gemeinschaft, der sie angehören, als unhintergehbaren Ausgangspunkt. Republikaner nehmen schließlich einen dezidiert politischen Standpunkt ein, da sie annehmen, dass sich normative Rechtfertigung nur im Rahmen politischer Partizipation ergibt. Dementsprechend beschreiben sie die institutionellen Elemente, die für Partizipation konstitutiv sind. Einige Republikaner (aber nicht alle) sind in einem noch zu klärenden Sinne nationalistisch, ebenso wie einige (aber nicht alle) Kommunitaristen nationalistisch sind. Republikaner sind dagegen niemals kommunitaristisch, da sie im *demos* und nicht im *ethnos* die Quelle der Legitimität des Staates sehen.

Der Kosmopolitismus dreht sich um Fragen der globalen politischen Ordnung.¹ Er diskutiert Kriterien einer gerechten Weltordnung und besteht auf dem Primat des Politischen. Zudem betrachtet er die Menschheit und ihr Interesse als Ganze und rückt dadurch die Interessen von Staaten und Gemeinschaften in den Hintergrund. Kosmopoliten sind Universalisten. Sie behaupten, dass die grundlegenden ethischen Regeln für alle Erdenbewohner gelten, unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft, ihrer Hautfarbe, ihrer Muttersprache oder anderen partikularen Zugehörigkeiten.

Einige Kosmopoliten argumentieren gegen den Nationalstaat. Sie behaupten, dass eine gerechte Weltordnung, ausgehend von allgemeinen ethischen Prinzipien, Nationalstaaten insgesamt abschaffen würde. Wenn man den Nationalstaat als die politische Institution definiert, die die Nation ernst nimmt – d. h. ein Volk, das ein Zugehörigkeitsgefühl verbindet, das historisch gewachsen ist, Aus-

¹ Zugebenermaßen gibt es verschiedene Formen des Kosmopolitismus, unter anderem soziologische, wie sie Beck (2000) entwickelt hat.

gleichhandlungen rechtfertigt und nach staatlicher Verfasstheit strebt (vgl. Miller 2000) –, so sind wahrscheinlich die meisten der existierenden Staaten in der Welt keine Nationalstaaten: Denn entweder leben jene, die sich dem Staatsvolk durch ein Zugehörigkeitsgefühl verbunden fühlen, zum Teil nicht im Staat oder sind Bürger anderer Staaten, oder aber die Bürgerschaft umfasst mehr als eine Nation im oben dargestellten Sinne.

Die im 19. Jahrhundert aufkommende Idee, dass Staaten Nationalstaaten sein sollten, hat zu vielen Konflikten geführt. Einige davon eskalierten zu Kriegen und Bürgerkriegen, die sich bis in die Gegenwart ziehen. Diese Konflikte gingen zum Teil darauf zurück, dass Staatsgrenzen traditionellerweise nationalen Strukturen keine Rechnung getragen haben oder dass das Zugehörigkeitsgefühl ambivalent war oder sich gewandelt hat. Der Nationalstaat ist ursprünglich ein kommunitaristisches Konzept und basiert auf der Idee, dass es außerpolitische Entitäten gibt, die versuchen, sich als Staaten zu organisieren.

Republikaner sind keine Kommunitaristen. Ihrer Ansicht nach wird die Republik durch das Erleben gemeinsamen politischen Handelns gestiftet. Ein kommunitäres Zugehörigkeitsgefühl kann für dieses Erleben hilfreich oder hinderlich sein, aber in jedem Fall ist es hierfür nicht konstitutiv. Der Republikanismus betrachtet den *demos* als die Quelle der Legitimität des Staates, nicht die kulturelle Gemeinschaft, selbst wenn diese versucht, politisch zu werden.

Kommunitär ausgerichtete Nationalisten halten dagegen das *ethnos* für die Quelle der Legitimität des Staates. Aus pragmatischen Gründen mögen Republikaner Staaten bevorzugen, die nur eine Sprachgemeinschaft umfassen, denn für sie ist politisches Deliberieren wichtig und dies geschieht einfacher, wenn alle Beteiligten dieselbe Muttersprache sprechen. Frankreich ist hierfür ein interessantes geschichtliches Beispiel. Die Französische Revolution wurde von republikanischen und nicht von kommunitären Idealen getragen. Diese republikanischen Ideale waren eng verknüpft mit universellen, kosmopolitischen Prinzipien: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit. Dennoch stieß die Französische Revolution im Weiteren Prozesse der kulturellen Vereinheitlichung an, die in der Marginalisierung von kulturellen und sprachlichen Minderheiten resultierten.

Für einen republikanischen Kosmopoliten ist die Frage der staatlichen Organisation eine pragmatische: Wie sollten Staaten verfasst sein, damit politisches Handeln, z. B. die Rahmenumgebung für die Gemeinschaft durch politische Institutionen, Diskussionen und Entscheidungen, möglich und effektiv durchführbar ist? Mir scheint, dass Immanuel Kant mit seiner Annahme Recht hatte, dass ein solches Modell in globalem Maßstab nicht möglich wäre (vgl. Kant 1969). Der Weltstaat würde wahrscheinlich despotisch. Nach Kant ist der Grund hierfür, dass politische Kontrolle durch die Bürgerschaft ausgeübt werden muss; dafür muss diese aber in der Lage sein, effektiv zu intervenieren und Meinungen und Ent-

scheidungen so zu artikulieren, dass sie für die Gemeinschaft als Ganze relevant sind.

Föderalismus im Sinne von dezentralisierten politischen Strukturen kann sowohl auf kommunitaristische als auch republikanische Überlegungen zurückgehen. Aus kommunitaristischen Gründen spricht man sich im Lichte verschiedener Sprachen sowie verschiedener kultureller und ethnischer Gruppen für föderale Strukturen aus. Aus republikanischen Gründen spricht man sich dagegen für eine staatliche Organisation aus, die politisches Handeln auf allen Ebenen effektiv ermöglicht. Hier ist es also nicht die Zugehörigkeit zu einer außerpolitischen Gemeinschaft, die für einen dezentralen föderalen Staat spricht, sondern die Komplexität politischer Entscheidungen und Handlungen. Dezentralisierung wird als ein Mittel angesehen, politische Kontrolle und politisches Handeln effektiv zu gestalten. Zwar können sich auch Republikaner dafür aussprechen, kommunitäre Strukturen ernst zu nehmen, aber nicht, weil diese Strukturen selbst Quelle politischer Legitimität wären. Vielmehr gehen Republikaner davon aus, dass die Erfahrung gemeinsamen politischen Handelns mit kommunitärem Zugehörigkeitsgefühl überlappen kann und sollte. Ein Staat, der sich selbst lediglich als ein Bündel kommunitärer Entitäten versteht, würde auf einen *modus vivendi* reduziert, der seine Legitimität aus den kommunitären Strukturen bezöge. Es würde unmöglich, eine gemeinsame normative Basis für politisches Handeln zu entwickeln, wenn diese Gemeinschaften zu stark in ihren Normen, Werten und Lebensformen differierten. Republikaner sprechen sich daher dafür aus, die politische Gemeinschaft statt der überlappenden kommunitären Strukturen zu stärken.

Die Weltgemeinschaft umfasst ein breites Spektrum von verschiedenen Lebensformen, Religionen, Werten und Normen. Ein globales politisches System, das auf Repräsentanten dieser Unterschiede aufbaute, würde auf den minimalen Konsens eines *modus vivendi* reduziert. Das ist zwar sicher besser als die gegenwärtige Situation, die in manchen Weltregionen eher dem Hobbes'schen *bellum omnium contra omnes* und in anderen dem langen Krieg der christlichen Konfessionen im 17. Jahrhundert ähnelt. Aber der Kosmopolitismus beschränkt sich nicht auf einen bloßen globalen *modus vivendi*: Kosmopoliten sollten Republikaner sein, sie sollten sich dafür aussprechen, die Möglichkeit politischen Handelns von der Ebene des Nationalstaats auf die kontinentale und globale Ebene zu heben.

Die Globalisierung hat zu einem sich immer weiterspinnenden weltweiten Netzwerk von ökonomischen, sozialen und kulturellen Verflechtungen geführt, das die Welt in ein globales System der Kooperation und des Konflikts verwandelt. Da der moderne Nationalstaat die Antwort auf ein sich immer weiterspinnendes Netzwerk von Kooperation und Konflikt jenseits der kommunitären Ebene war,

sollte eine kosmopolitische politische Ordnung als Antwort auf die Entwicklungen jenseits des Nationalstaats etabliert werden. Vor zweihundert Jahren reichte die lokale Herrschaft feudaler Familien in Europa nicht mehr. Heute reicht die lokale Herrschaft der Nationalstaaten nicht mehr. Der gegenwärtige Kosmopolitismus ist dabei, politisches Handeln und politische Institutionen jenseits des Nationalstaats zu etablieren. Dem Kosmopolitismus geht es nicht darum, das gegenwärtige System der Staaten abzuschaffen, sondern darum, dieses um eine föderale Struktur zu ergänzen, die von Städten und Regionen bis hin zu Nationalstaaten reicht und die regionale Strukturen wie die Europäische Union genauso umfasst wie globale Institutionen (auch wenn Letztere noch auf wenige, schlecht organisierte Beispiele wie den Internationalen Strafgerichtshof oder den Internationalen Währungsfonds beschränkt sind). Der Kosmopolitismus zielt darauf, eine föderale Weltordnung mit institutionellen Strukturen zu erschaffen, die effektives politisches Handeln und Entscheiden auf allen Ebenen ermöglichen. Wie im Falle des einzelnen republikanischen Staates wird eine republikanische oder kosmopolitische Ordnung zur Entwicklung politischer Identitäten führen, die die bestehenden kommunitären Identitäten überlappen. Dadurch wird sie dabei helfen, eine zivile Weltgesellschaft zu etablieren.

Kommen wir nun aus einer kosmopolitischen und republikanischen Perspektive auf einige Aspekte der Ethik der Migration zu sprechen. Da es dem Kosmopolitismus nicht darum geht, einzelne Staaten abzuschaffen, sondern sie um eine föderale Weltordnung zu ergänzen, spricht sich der Kosmopolitismus für die Existenz von staatlichen Grenzen aus. Eine allgemeine Politik der offenen Grenzen nicht nur für Güter und Leistungen, sondern auch für Arbeitskräfte und Migranten im Allgemeinen wäre mit der institutionellen Struktur eines republikanischen Kosmopolitismus nicht vereinbar. Der republikanische Kosmopolitismus setzt die Möglichkeit voraus, kollektiv zu handeln, um politische Ziele zu verwirklichen. Im Allgemeinen ist ein Freihandelssystem dem politischen Handeln abträglich. Es vereinzelt das Individuum, es zerstört Strukturen der Kooperation und degradiert politische Entscheidungen zu Standortfaktoren im ökonomischen Wettbewerb. Wenn eine politische Entität versucht, im Wettbewerb mit anderen politischen Entitäten die besten Bedingungen für ökonomische Investitionen zu etablieren, verliert sie dadurch die Fähigkeit, geleitet von politischen Gründen zu handeln und gemeinsame politische Werte und Ideen zu realisieren. Politik wird zu einem bloßen Mittel ökonomischer Ziele. Wenn es für die Politik nichts mehr zu tun gibt, weil der freie Markt die Verteilung aller Güter, Leistungen, Werte, Normen und Praktiken übernimmt, werden politische Institutionen inhaltsleer. Politisches Handeln wird Teil eines großen Illusionstheaters, das den Eindruck vermittelt, es gebe politisch noch etwas zu entscheiden, wenn dies doch längst nicht mehr der Fall ist. Stattdessen sollte politisches Handeln, d. h. poli-

tische Entscheidungen innerhalb etablierter Institutionen, dazu in der Lage sein, das Spielfeld als Ganzes zu gestalten. Ohne den Primat des Politischen gibt es keine republikanische Ordnung.

Eine Migrationspolitik, die sich für offene Grenzen ausspricht, steht in der Tradition der Freihandelsideologie und des Libertarismus. Eine solche Politik würde es politischen Institutionen unmöglich machen, eine gerechte soziale Ordnung zu erschaffen. Jede Maßnahme zum Arbeitnehmerschutz oder zur Umverteilung von Wohlstand innerhalb einer Gesellschaft würde von Migrationsbewegungen unmöglich gemacht, die durch diese Anreize ausgelöst würden. Ein weltweites Freihandelssystem der Arbeitskräfte hätte zerstörerische Auswirkungen auf entwickelte Sozialstaaten.

In dieser Hinsicht ist Migration sehr ambivalent. Für jene, die aus armen Regionen auswandern, stellt dies meist einen ökonomischen Fortschritt dar. Empirische Studien belegen aber, dass ein beträchtlicher Anteil der erfolgreichen Migranten insgesamt gesehen verliert, wenn man auch psychologische und kulturelle Aspekte einbezieht. Wichtiger noch: Die Regionen, aus denen die meisten Migranten stammen, verlieren deutlich mehr, wenn ein Großteil ihrer Bevölkerung auswandert. Globale Migration ist kein effektives Mittel im Kampf gegen globale Armut. Da ungefähr zwei Milliarden Menschen auf der Welt unter extremer Armut, d. h. unter anderem unter chronischer Unterernährung, Mangel an Trinkwasser, sozialer Exklusion, keinem oder unzureichendem Zugang zu Bildung, Arbeitslosigkeit und anderen Entbehrungen leiden, kann globale Migration in die reichen Länder das Problem der globalen Armut nicht lösen.

Die Kosten der Integration von Migranten hängen stark vom Sozialsystem des jeweiligen reichen Staates ab.² Mit Subventionen in derselben Größenordnung ließe sich Armut weit effektiver in den Ursprungsländern bekämpfen. Migration ist in der Tat kein geeignetes Mittel, um globale Armut zu bekämpfen. In vielen Fällen leistet sie eher einen Beitrag zur globalen Armut. Wenn arme Staaten einen großen Teil ihres Haushalts in Bildung und Qualifizierungsmaßen investieren, dann aber damit konfrontiert sind, dass die Personen, die von diesen Maßnahmen profitiert haben, auswandern, führt das zum Kollaps dieser Entwicklungsstrategie. Daher sollten reiche Staaten, die von der Einwanderung hochqualifizierter

² Die Bundesrepublik Deutschland zahlt ca. 250.000 Euro pro Migrant an die Türkei, damit diese die betreffenden Personen wieder zurücknimmt. Daher kann angenommen werden, dass die Kosten für die Integration dieser Personen in die deutsche Gesellschaft höher liegen.

Arbeitskräfte profitieren, dazu verpflichtet werden, die Ursprungsstaaten zu kompensieren.³

Im Falle von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen ist es Aufgabe der Weltgemeinschaft, die Anrainerstaaten, welche den Flüchtlingen Obhut gewähren, finanziell zu unterstützen. Die Integration von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen in Länder, die Tausende von Meilen entfernt sind, macht die Situation in vielen Fällen schlimmer. Wenn der Krieg vorbei ist, werden die Flüchtlinge zurückkehren, um Häuser, Wirtschaft und die Gesellschaft als Ganze wieder aufzubauen. Wenn jene, die über finanzielle Mittel verfügen, nicht zurückkehren, weil sie mittlerweile ökonomisch und sozial in eine reiche Gesellschaft wie die USA oder einige der nördlichen und mitteleuropäischen Staaten integriert sind, wird es für die Ursprungsregionen noch schwieriger, sich vom Kriegsgeschehen zu erholen.

Reiche Länder, die die Kosten von groß angelegter Migration tragen, sollten zudem bedenken, dass die Kosten hierfür meistens von jenem Teil der Bevölkerung getragen werden, der relativ arm ist. Dieser Bevölkerungsteil leidet, weil er ökonomisch mit den Migranten auf dem Arbeitsmarkt konkurrieren muss, weil die Mieten steigen und weil er schnellen kulturellen und sozialen Wandel erlebt, den seine Mitglieder als anstrengend empfinden könnten. Reiche Bevölkerungsgruppen profitieren dagegen von Migration aus armen Ländern: Sie können Hausmädchen und Gärtner einstellen und diesen sogar noch niedrigere Löhne zahlen als unausgebildeten heimischen Arbeitskräften. Auch wenn es gute ökonomische Argumente für die Immigration gut ausgebildeter Fachkräfte in die wohlhabenden westlichen Länder gibt, sind die kulturellen und sozialen Kosten doch ungerecht verteilt.

3 Ethische Aspekte

Als ich in der Frühe in mein Wohnzimmer komme, um zu frühstücken, muss ich zu meinem Erstaunen feststellen, dass dort schon eine Person sitzt. Die Person ist freundlich, sympathisch, aber auch sehr bestimmt: Sie hat sich, wie sie erzählt, mit einem Dietrich Zutritt zu meiner Wohnung verschafft, sie ist obdachlos und bittet mich nun um Zustimmung, diese Wohnung in Zukunft mit mir zu teilen. Obwohl ich die schwierige Situation des Obdachlosen durchaus nachvollziehen

³ Die praktische Umsetzung dieses Vorschlags ist zweifellos kompliziert. Sinnvoll erscheint ein System, bei dem sowohl das Unternehmen, der Staat und die Migranten Ausgleichszahlungen erbringen. Gillian Brock hat hierzu einen detaillierten Vorschlag unterbreitet, vgl. Brock (2009).

kann und er mir keineswegs unsympathisch ist, bitte ich ihn, meine Wohnung umgehend zu verlassen. Die meisten Leserinnen und Leser werden mir darin zustimmen, dass dies nicht nur mein juridisches, sondern auch mein moralisch begründetes Recht ist. Besteht dieses (moralische) Recht und wenn ja, aus welchen Gründen?

Um die Situation noch ein wenig zu konkretisieren: Ich bin davon überzeugt, dass der Obdachlose nicht mit dem Tod bedroht ist, wenn ich ihn aus meiner Wohnung weise. Ich bin aber zugleich davon überzeugt, dass sich die Lebenssituation des Obdachlosen deutlich verbessern würde, wenn ich seinem Begehren nachgekommen wäre. Zudem steht völlig außer Frage, dass meine Lebenssituation eine weit bessere ist als die des Obdachlosen und dass sich die Nachteile, die sich aus einer Kohabitation für mich ergäben, in Grenzen hielten, dass die Vorteile, die der Obdachlose von einer Kohabitation hätte, meine Nachteile bei weitem überwiegen würden. Denkbar wäre auch, dass ich in eine Verhandlung einträte; das Ergebnis könnte sein, dass wir uns auf einen Aufenthalt von zum Beispiel einer Woche einigten, mit Vorteilen für ihn, Nachteilen für mich, aber für beide akzeptabel. Verpflichtet wäre ich dazu allerdings offenkundig nicht.

Die *legitime Grenze* ist in diesem Fall durch meine Wohnung gezogen. Ich kontrolliere als Wohnungseigentümer oder Mieter den Zutritt zu dieser Wohnung und mein Status als Eigentümer oder Mieter gibt mir individuelle Rechte, darunter das Recht, den Zutritt oder den Aufenthalt zu verweigern, auch im Falle, dass die Person gute Gründe hat, sich den Zutritt oder den Aufenthalt zu wünschen, wie in diesem Fall. Verletzen die individuellen (juridischen und ethischen) Rechte des Wohnungseigentümers ein Gleichbehandlungsprinzip? Muss nicht jede Person gleichermaßen Zutritt zu dieser Wohnung haben? Und sollten wir den Zutritt zu der Wohnung nach Bedürftigkeit regeln? Die Antwort lautet ganz offenkundig: Nein. Und zwar deswegen, weil wir uns gemeinsam wünschen, dass wir unter Normalbedingungen die Möglichkeit haben sollten, die eigene Wohnung, einschließlich des Zutritts und des Aufenthalts, zu kontrollieren.

Dieses individuelle moralische Eigentumsrecht verletzt nicht universelle Prinzipien der Gleichbehandlung. Diese sind mit legitimen Grenzen, hier den Grenzen meiner Wohnung, vereinbar. Individuelle (Eigentums-)Rechte dieser und anderer Art sind nicht absolut, wie Libertäre (vgl. Nozick 1974) meinen, sie können und müssen gegen andere moralische Gründe abgewogen werden. In unserem Fall könnte ich zum Beispiel eine moralische Pflicht zur Aufnahme des Obdachlosen dann haben, wenn es sich um eine klirrend kalte Winternacht handelte und zu befürchten wäre, dass der schon kränkelnde Obdachlose eine Nacht im Freien mit dem Leben bezahlen müsste. In Kriegs- und Nachkriegszeiten wurden die Vorrechte von Wohnungseigentümern eingeschränkt, etwa in Gestalt von Zwangsbelegungen für ausgebombte Familien oder Flüchtlinge nach Ende des

Zweiten Weltkrieges. Die bloße Tatsache, dass es von Seiten des Staates eine allgemeine, durch gesetzliche Regelungen oder zumindest behördliche Anweisungen gestützte Praxis gibt, ist ethisch relevant. Eine solche allgemeine Praxis löst das Problem der ethischen Unterbestimmtheit (Wer hat in welchem Maße welche moralischen Verpflichtungen gegenüber den Flüchtlingen oder Ausgebombten?) und erfolgt nach – im günstigsten Fall – nachvollziehbaren und gerechten Kriterien (Größe der Wohnung, bisherige Belegungsdichte, Bedürftigkeit der Unterzubringenden etc.). Entscheidungen von dazu Befugten (z. B. im Rahmen staatlicher Gesetze oder staatlicher institutioneller Praxis) haben eine stärker legitimierende Wirkung als die individuelle Entscheidung einer Person, Grenzen (hier die Grenzen einer Wohnung) zu überschreiten.

Betrachten wir ein anderes Analogiebeispiel, das im Anschluss an Peter Singer (2004) gelegentlich angeführt wird, um für eine sehr weitgehende Aufnahmepflicht gegenüber Migranten zu argumentieren: Jemand kommt an einem Teich vorbei und sieht, dass eine Person zu ertrinken droht. Dann ist es offenkundig seine Pflicht, den Ertrinkenden zu retten, auch wenn dies bedeutet, dass seine Kleidung dabei nass wird. Die wohlhabenden Länder haben eine moralische Pflicht, ihre Grenzen jedenfalls so lange offenzuhalten, bis die Belastungen durch die Aufnahme unzumutbar groß werden. Peter Singer und zahlreiche philosophische Befürworter offener Grenzen⁴ fügen die empirische und wohl auch meist zutreffende Einschätzung hinzu, dass die Unzumutbarkeitsgrenze, also die Grenze, ab der die Belastungen der aufnehmenden Gesellschaft unerträglich werden, angesichts des unterdessen etablierten Wohlstandes in den Reichtumsregionen der Welt sehr hoch angesetzt werden kann. Auch eine Verdoppelung oder Verdreifachung der Wohnbevölkerung in einem überschaubaren Zeitraum sollte dann nicht als unzumutbar gelten.⁵

4 Vgl. Carens (2013) oder Andreas Cassee in seiner soeben als Buch erschienenen Dissertation, Cassee (2016). Cassee kritisiert kommunitaristische (Walzer) und nationalistische (Miller, Kymlicka) Thesen gegen „open borders“ unter Rückgriff auf libertäre und liberalistische Argumente; vgl. dazu Miller (2016) u. Kymlicka (1995). Eine Zusammenstellung von Beiträgen zu dieser Debatte findet sich in Cassee/Goppel (2012).

5 Hier gehen die Kalkulationen natürlich stark auseinander. Wenn man den Familiennachzug für Immigranten zulässt (schon aus Gründen der sozialen und der Geschlechter-Balance, aber auch aus Gründen der Humanität liegt dies nahe), müsste mittelfristig damit gerechnet werden, dass je nach Zusammensetzung der einwandernden Gruppe in den Folgejahren zwei bis vier weitere Personen für jeden Migranten nachziehen. Bei einer Einwanderung in dem monatlichen Umfang, wie er sich zwischen der Öffnungsentscheidung der deutschen Bundeskanzlerin und der Schließung der Balkanroute durch die Visegrád-Staaten zeigte, würde sich die in Deutschland lebende Bevölkerung in den nächsten zehn Jahren in etwa verdoppeln. Auch wenn dies eine massive Belastung der sozialen Sicherungssysteme und der wirtschaftlichen Leistungskraft pro Kopf bedeuten würde, ist anzu-

Damit scheinen zwei Analogieargumente vorzuliegen, die zu gegensätzlichen ethischen Konsequenzen führen. Bevor wir versuchen, dieses Dilemma zu lösen, sei ausdrücklich angemerkt, dass ich solche Analogieargumente für zulässig halte. Der einfachste Weg wäre ja zu sagen, dass die unterschiedlichen Bereiche der Praxis jeweils von ganz unterschiedlichen Regeln geleitet sind und daher solche Analogien in die Irre führen. Ich bin deswegen der Auffassung, dass Analogieargumente dieser Art zulässig sind, weil die menschliche Praxis als Ganze kohärent zu sein hat. Man kann sich nicht lediglich darauf berufen, dass es sich um eine andere Praxis handelt, sondern man muss zusätzlich sagen, warum diese andere Praxis nach anderen ethischen Prinzipien geregelt werden sollte, um Analogieargumente abzuwehren.

Wenn jemand zu ertrinken droht, ist er mit dem Tode bedroht. Wenn der Obdachlose in einer klirrenden Winternacht mit dem Tode bedroht ist, wenn ich erwarten muss, dass er stirbt, wenn ich ihn aus der Wohnung weise, dann habe ich eine moralische Pflicht, ihn zu beherbergen. Selbst diese Pflicht scheint aber begrenzt zu sein. Wenn es sich zum Beispiel um einen schweren Alkoholiker handelt, der nur durch meine Fürsorge davon abgehalten werden kann, sich zu Tode zu trinken, kann daraus keine zeitlich unbegrenzte Pflicht zur Beherbergung abgeleitet werden. Selbst dann, wenn die Todesfolgen nicht eigenem Handeln (hier Alkoholenuss), sondern den Umständen geschuldet sind, ist eine unbegrenzte Beherbergungspflicht nicht gerechtfertigt.

Es gibt ein berühmtes Argument für die Legitimität der Abtreibung, das folgende Analogie heranzieht: Eine Frau hat sich für eine Operation in eine Klinik begeben, und als sie aus der Narkose aufwacht, muss sie feststellen, dass ihr Blutkreislauf künstlich mit dem einer anderen Person (über Schläuche) verbunden wurde, und es stellt sich heraus, dass es sich dabei um einen weltberühmten Geiger handelt, der stirbt, wenn er nicht weiterhin von der Vitalität ihres Herzkreislauf-Systems profitieren könnte. Judith Jarvis Thomson (1971) hält es auch unter diesen Umständen für zulässig, dass die Frau entscheidet, nach Hause zu gehen und den Musiker sterben zu lassen. Das Recht auf Selbstbestimmung wird nicht einmal durch das Interesse einer erwachsenen, zudem der Menschheit nützlichen („weltberühmter Geiger“) Person am Weiterleben aufgewogen. Ich, hier die schwanger gewordene Frau, kann mich gegen das werdende Leben in Gestalt einer Abtreibung entscheiden, unabhängig davon, welchen moralischen Status der Embryo hat. Selbst dann, wenn die Personeneigenschaft mit der Verschmelzung von Ei und Samenzelle etabliert wäre, selbst dann, wenn die Identität

nehmen, dass auch nach einer derart massiven Veränderung der Lebensstandard in Deutschland weit höher wäre als in den Ursprungsländern der Zugewanderten.

der Person ab diesem Zeitpunkt feststünde, selbst dann, wenn der Embryo die gleiche Würde hätte wie ein geborenes menschliches Wesen oder – hier in der Geiger-Analogie – ein Erwachsener, hat das Selbstbestimmungsrecht ein größeres Gewicht als das Überlebensinteresse des Wesens, das von meinen Körperfunktionen abhängig ist.

Die Grenzen, die hier gezogen werden, sind andere als die der Wohnung, es sind Grenzen in Gestalt von Interventions-Verboten. Niemand hat das Recht, in dieser Weise in die persönliche Autonomie der Frau einzugreifen, selbst dann, wenn dieser Eingriff das Leben eines Menschen rettet. Man kann die vorrangige Rolle individueller Rechte in demokratischen Verfassungen als Grenzssetzungen dieser Art interpretieren: Was immer die Gründe sein mögen, die für eine Praxis sprechen – wenn sie individuelle Rechte einer Person verletzen, ist diese Praxis unzulässig. Natürlich kann sich die Trägerin individueller Rechte dazu entschließen, eine Intervention zu akzeptieren; in dem beschriebenen Fall kann sie sich entscheiden, für, sagen wir, neun Monate das Bett zu hüten und das Leben des bis dahin soweit Genesenen retten, der dann, ohne an das Herz-Kreislauf-System der Frau angedockt zu sein, überleben kann. Vom Geiger ist zu hoffen, dass er dann autonom leben kann; vom Neugeborenen ist das nicht zu erwarten. Es ist allerdings die Frau, die darüber entscheidet, weil sie das Recht hat, ein Leben nach eigenen Vorstellungen zu leben.

Die Analogie zur Migrationsthematik liegt auf der Hand: Es gehört zum kollektiven Selbstbestimmungsrecht einer Bürgerschaft, die sich in einem Staat organisiert hat, zu entscheiden, wie sie leben möchte, mit wem sie leben möchte, ob sie kulturelle, soziale und ökonomische Veränderungen akzeptiert oder nicht.⁶ Es gibt keine moralischen Gründe, die sie zwingen könnten, dieses Selbstbestimmungsrecht aufzugeben. Natürlich kann sie sich dafür entscheiden, die Veränderungen zu akzeptieren, die Grenzen zu öffnen, bislang nicht Beteiligte an der

⁶ Hier liegt der Einwand nahe, dass eine (Staats-)Bürgerschaft kein freiwilliger Zusammenschluss, sondern eine Zwangsgemeinschaft sei, die sich die allermeisten, die ihr angehören, nicht ausgesucht haben. Dies gilt aber nur hinsichtlich der Staatsangehörigkeit bei Geburt, die demokratische Staatsbürgerschaft als eine Form politischer Gemeinschaft und geteilter Praxis bezieht ihre Legitimation aus einem Konsens höherer Ordnung, einem geteilten Gerechtigkeitssinn. Dies ist jedenfalls der Kern der sogenannten vertragstheoretischen Rechtfertigung demokratischer Institutionen und Herrschaftsformen. Erst die faktische, implizite oder jedenfalls hypothetische Zustimmung aller Bürgerinnen und Bürger stiftet demokratische Legitimation. Diese (vertragstheoretische) Denkfigur aus dem 17. und 18. Jahrhundert (Hobbes, Locke, Rousseau, Kant) wurde 1971 von John Rawls mit seinem epochalen Werk *A Theory of Justice* erneuert, was weitere – konkurrierende – vertragstheoretische Konzeptionen in der politischen Philosophie anregte, u. a. Buchanan (1974), Nozick (1974) und Gauthier (1986); vgl. dazu auch meine Überlegungen in Nida-Rümelin (1996).

politischen Meinungsbildung teilhaben zu lassen, neue Kooperationsformen zu etablieren, Wohlfahrtsverluste hinzunehmen. Wenn ich den Ertrinkenden retten kann und mir dabei die Kleider nass mache, habe ich die Pflicht dazu. Wenn ich den Ertrinkenden nur retten kann, wenn ich meine individuelle Selbstbestimmung aufgebe, mein gesamtes Leben ändere, die Kontrolle über das verliere, was mir wertvoll ist, dann habe ich diese moralische Pflicht nicht mehr. Wenn wir das Elend der unteren beiden Milliarden der Weltbevölkerung durch offene Grenzen, durch Aufnahme diesseits des gerade noch Erträglichen bekämpften, wären Staat, Gesellschaft und Kultur, in denen wir leben, nicht mehr wiederzuerkennen. Man kann das wollen, aber man muss es nicht, es ist legitim, Grenzen zu setzen.

Dieses Argument für die Legitimität von Grenzen – unterschiedlichster Art – ist, wohlgemerkt, *nicht partikular* oder *kommunitaristisch*. Hier wird nicht der Interessenstandpunkt eines Staates oder einer Gemeinschaft oder einer Person den Interessenstandpunkten anderer Staaten oder Gemeinschaften oder Personen vorgeordnet. Ich argumentiere nicht dafür, dass kollektive Loyalität nur möglich ist, wenn man das Eigene höher bewertet als das Fremde wie MacIntyre in „Ist Patriotismus eine Tugend?“ (MacIntyre 1993), ich argumentiere für ein *universelles Recht auf individuelle und kollektive Selbstbestimmung*, das allen (Individuen, Kollektiven, Staaten) gleichermaßen zukommt. Ohne Grenzen gibt es keine individuelle, kollektive, staatliche Selbstbestimmung und keine individuelle, kollektive oder staatliche Verantwortung, sondern die Strukturen der Verantwortungszuschreibung und der Akteure lösen sich auf. Ohne Grenzen werden die Lebensformen amorph, sie haben dann keine erkennbare Gestalt mehr, wir wissen dann nicht, wer welcher Akteur ist, wer wofür verantwortlich ist, welche Normen und Werte die jeweiligen Praktiken repräsentieren. Eine Gesellschaft aus perfekten Utilitaristen, die je für sich die Nutzensumme im Universum maximierten, bestünde nicht mehr aus Einzelpersonen, die Individuen wären nämlich ununterscheidbar, sie hätten keine eigenen Projekte, keine Normen und Werte, keine Identität. Es ist die – deontologische – Idee der individuellen Verantwortlichkeit, geschützt durch individuelle Rechte und Freiheiten und durch negative Pflichten der anderen, das heißt, durch moralische Gebote, die bestimmte Interventionen untersagen, die meine Autonomie gefährden könnten, die individuelle Autorschaft, die Fähigkeit, Autorin oder Autor des eigenen Lebens zu sein, sichert (vgl. Nida-Rümelin 1995 und Williams/Smart 1973).

Zu dieser *Deontologie* der Grenzen gehören die Abwehrrechte der Individuen gegen Interventionen nicht nur von Seiten des Staates, sondern auch von Seiten anderer Personen, und eben auch die konstitutiven Bedingungen kollektiver Autorschaft in Gestalt politischer Institutionen, Staaten, kultureller und anders verfasster Gemeinschaften. Ohne Struktur, ohne legitime und akzeptierte Grenzen keine Autorschaft, keine Zurechenbarkeit, keine Verantwortlichkeit, kein Respekt

und keine Würde. Das so sympathische Plädoyer für Grenzenlosigkeit, die These, dass Grenzen grundsätzlich illegitim seien, weil sie Unterschiede aufrechterhielten (vgl. Moses 2006), lässt sich bei genauer Betrachtung ethisch nicht legitimieren.

Wie steht es aber um die Ungerechtigkeiten, die durch die Grenzen entstehen? Ist es nicht ungerecht, dass Menschen, die in einem bestimmten Land geboren sind, deswegen geringere Chancen auf Wohlergehen haben als andere? Verlangt nicht das Prinzip des Ausgleichs natürlicher oder zufälliger Unterschiede, um Chancengleichheit sichern zu können, dass Grenzen verschwinden?

Auch innerhalb einer nationalstaatlich verfassten Gesellschaft bestehen massive Ungleichheiten als Folge der Tatsache, dass man in eine bestimmte Familie hineingeboren wird, von einem bestimmten soziokulturellen Milieu umgeben ist, möglicherweise ungünstigen elterlichen Entscheidungen den eigenen Bildungsweg betreffend ausgesetzt war, etwas erbt oder nicht, genetisch begünstigt oder benachteiligt ist usw. Diese Unterschiede, in der englischsprachigen Philosophie der Gegenwart oft als *natural luck* bezeichnet, sollten in einer gerechten Gesellschaft so weit als möglich ausgeglichen werden: Den sozial Benachteiligten sollten besondere Mittel zur Verfügung stehen, um ihren Konkurrenznachteil ausgleichen zu können, Kinder mit Behinderungen sollten mehr staatliche Ressourcen binden dürfen, um sich gut entwickeln zu können, als Kinder ohne Behinderungen usw. Es gibt jedoch auch hier enge Grenzen des Zulässigen egalitaristischer Praxis. So wäre es ethisch unzulässig, Kinder auf die Familien umzuverteilen, Kinder mit genetischen Nachteilen in Familien mit sozioökonomischen Vorteilen zu verpflanzen und umgekehrt. Es wäre unzulässig, Heranwachsende mehrfach aus ihren Familienbezügen herauszunehmen und sie mit ungünstigeren beziehungsweise günstigeren Lebensbedingungen zu konfrontieren, um eine Gleichheit der Startbedingungen herzustellen. Diese und andere hyperegalitaristische Maßnahmen wären deswegen unzulässig, weil sie die wünschenswerten Strukturen einer humanen Gesellschaft, der Zusammengehörigkeit, der individuellen und kollektiven Selbstbestimmung zerstören würden. Eine humane Gesellschaft ist von der Balance zwischen Gleichheit und Differenz geprägt. Differenzen ergeben sich aus dem individuellen und kollektiven Recht auf Selbstbestimmung; sie vollkommen zu eliminieren, hieße, inhumane, individuelle und kollektive Verantwortlichkeit zerstörende Maßnahmen zu ergreifen.

Der Egalitarismus im Sinne des Gebots der Gleichbehandlung und der Gleichverteilung – es sei denn, es gäbe Gründe für eine Ungleichverteilung – muss mit den Differenzen der individuell und kollektiv gestalteten Lebensformen und ihren Zufälligkeiten vereinbar sein, sonst schlägt er in eine inhumane Praxis um. Wenn wir aber die Auflösung von Familienstrukturen, das Auseinanderreißen von Freund-

schaften und Nachbarschaften im Dienste gleicher Chancen ablehnen, dann akzeptieren wir die ethische Relevanz von Strukturen, von Zugehörigkeiten und Abgrenzungen. Auch dann, wenn es der sozialen Emanzipation eines Individuums zuträglich wäre, wenn es zum Freundeskreis eines einflussreichen anderen Individuums gehörte, gibt es keine moralische Pflicht der Aufnahme in diesen Freundeskreis. Das Recht, seine Freunde selbst zu bestimmen, ist ein wesentliches Merkmal autonomer Lebensführung, es hat Vorrang gegenüber der Realisierung von Gleichheitspostulaten. Erst recht gilt dies für Eheschließungen. Über viele Jahrzehnte hinweg wurde soziale Mobilität teilweise dadurch gesichert, dass insbesondere Frauen über eine Eheschließung ihre sozioökonomische Situation verbesserten bzw. die soziale Schicht, der sie entstammten, hinter sich ließen. Dies ist heute weitgehend zum Erliegen gekommen. Soziologen sprechen von Endogamie, im Sinne einer Einheirat in dieselbe soziale Schicht, was vermutlich damit zusammenhängt, dass die Abstiegsängste größer geworden sind und die Absicherung gegen diesen Abstieg durch vergleichbare ökonomische Leistungskraft zumindest unbewusst eine Rolle bei Eheschließungen spielt. Aber auch dann, wenn die Heirat über unterschiedliche sozioökonomische Milieus hinweg ein wichtiger Beitrag für eine egalitärere und sozial mobilere Gesellschaft wäre, könnte niemand darauf verpflichtet werden. Das individuelle und hier auch das kollektive (ein Kollektiv, das zwei Personen umfasst) Selbstbestimmungsrecht hat Vorrang.

Wir sollten uns das Zusammenleben der menschlichen Gesellschaft diesseits und jenseits nationaler Grenzen und über die Zeiten der Menschheitsgeschichte hinweg wie eine Ansammlung unterschiedlicher Dichte von Myriaden von Teilchen in einer bewegten Flüssigkeit vorstellen. An manchen Stellen formen sich diese Teilchen zu dichten Klumpen, an anderen dünnen sie aus, manche bleiben über längere Zeiträume hinweg in enger räumlicher Nähe, andere entfernen sich voneinander und begegnen sich nie wieder, andere sind hoch mobil und nähern sich der einen oder anderen Verklumpung nur vorübergehend an, um dann zu einer anderen zu wechseln. Die Ströme der Flüssigkeit werden von Gefäßen strukturiert, zwischen denen es mehr oder weniger starken Austausch gibt. Die Bewegungs- und Interaktionsmuster ändern sich nicht nur von Gefäß zu Gefäß, sondern auch zwischen den unterschiedlichen Verklumpungen.

Der Vorzug dieser Metapher ist, dass sie das Graduelle, die permanent fließenden Übergänge, das Wechselverhältnis von Struktur (der Gefäße) und Strömungsbild vor Augen führt. Den jeweiligen Verklumpungen entsprechen soziale Nahbereiche und kulturelle Gemeinschaften verschiedenster Art. Dem Wechsel der Teilchen von der einen zur anderen Verklumpung und der Überlagerung unterschiedlicher Verklumpungen im Strömungsgeschehen entsprechen die Kreolisierungsprozesse und die Kosmopolitisierung der Weltgesellschaft (vgl. Beck 2004 und Beck/Grande 2004). Die einzelnen Gefäße sind nicht hermetisch

voneinander abgeschlossen, sie sind miteinander verbunden, aber in unterschiedlichem Ausmaß. Nur sehr wenige Staaten der Welt können sich gegenüber der globalen Migration abschließen.

Die einzelnen Verklumpungen sind durch spezifische Formen von Interaktion geprägt, die an den Rändern ausdünnen und oft in fließendem Übergang zu anderen Strukturen der Interaktion und der damit einhergehenden normativen Stellungnahmen stehen. Es lassen sich jedoch auch gemeinsame Muster über alle Verklumpungs- und Gefäßstrukturen hinweg erkennen. Man mag dies als das Bild einer *globalen Zivilgesellschaft* interpretieren. Diese entsteht nicht durch einen besonderen Status, sondern in Fortsetzung bestehender Bindungen und Interaktionen, die im globalen Maßstab ephemerer werden und eine Normativität voraussetzen, die partikulare Bindungen überwölbt.

Wir haben in diesem Bild Gefäßstrukturen, Interaktionsstrukturen, institutionell verfestigte kollektive Identitäten, etwa in Gestalt einer verbindlichen und sanktionierten Rechtsordnung über alle kulturellen und regionalen Gemeinschaften hinweg, und eine weiche Strukturbildung, meist ohne oder nur mit einer schwach ausgeprägten institutionellen Verfestigung: das, was üblicherweise als kulturelle Identität bezeichnet wird. Diese beiden strukturbildenden Merkmale sind nicht unabhängig voneinander, aber man darf sie nicht identifizieren. Das ethnistische Missverständnis des Nationalstaates identifiziert diesen mit einer partikularen, kulturell bestimmten Lebensform und empfindet daher jede Ver vielfältigung kultureller und regionaler Gemeinschaften als eine Bedrohung. Diese ethnistische Fassung des Nationalstaates tendiert zu einer Planierung und Nivellierung, im Konfliktfalle zur Unterdrückung partikularer (genauer: partikularerer) Gemeinschaften, und provoziert dadurch wiederum Revolten, die sich über ethnische Identität legitimieren. Dieses Muster prägt den Kurdenkonflikt in der Türkei ebenso wie die separatistischen Bewegungen etwa der Katalanen oder der Schotten in Europa. Das, was durch Nivellierung und Assimilation zum Verschwinden gebracht werden soll, formiert sich als seinerseits „national“ interpretierter Widerstand neu. Statt als „Bergtürken“ die Differenzen der Lebensform langsam abklingen zu lassen, wie es der türkische Nationalismus erwartete und forderte, formiert sich eine virtuelle kurdische Nation, die nicht nur die Türkei, sondern drei weitere Staaten um ihre territoriale Integrität fürchten lässt.

Auch der Umgang mit religiösen Gemeinschaften folgt demselben Muster: Solche Gemeinschaften, die sich marginalisiert fühlen, die ihre eigenen Gotteshäuser nicht errichten dürfen, die sich ins Private zurückziehen müssen, die sich gewissermaßen den Blicken der Mehrheitskultur entziehen müssen, um ihren religiösen Bräuchen und spirituellen Praktiken nachzugehen, sind vor die Alternative gestellt, sich zu assimilieren und einen Teil ihrer Identität aufzugeben oder gerade das Verdrängte zum Zentrum einer wie auch immer imaginierten oppo-

sitionellen Identität zu machen. In dieser Hinsicht scheint mir die amerikanische Praxis in einer im hohen Maße von religiösen Empfindungen und Praktiken geprägten Gesellschaft geradezu vorbildlich zu sein: Gotteshäuser unterschiedlichster Provenienz, nicht nur christliche, stoßen – bislang – nicht auf Widerstand, und die Vielfalt christlicher Konfessionen lässt die christliche Mehrheitsgesinnung für andere Religionsgemeinschaften nicht als bedrohlich erscheinen.

In den nichtmonotheistischen Religionen ist die Kombination unterschiedlicher religiöser Traditionen, ja, die multireligiöse Nutzung derselben Tempelanlagen ausgeprägter. Shintoistische und buddhistische, auch taoistische und konfuzianische Glaubensinhalte und -riten werden nicht als unvereinbar empfunden. Die Missionierung der Angehörigen anderer Glaubensrichtungen ist in diesen Kulturregionen unüblich. Auch die mit der religiösen Identität verbundene kulturelle Abschließung ist in den monotheistischen Religionsgemeinschaften verbreiteter und reicht bis zur massiven Sanktionierung, die sich in einigen Rechtsordnungen islamischer Staaten als Todesstrafe für die Abkehr vom muslimischen Glauben gehalten hat (Apostasie). Aber auch die Praxis der Endogamie, also die Praxis der Verheiratung innerhalb einer Religionsgemeinschaft, ist eine historische Gemeinsamkeit der drei monotheistischen Wüstenreligionen.⁷

Die gesellschaftliche Konvivialität unterschiedlicher Religionsgemeinschaften setzt bei allen Differenzen der Lebensformen und der Bewertungen einen Konsensus höherer Ordnung voraus, der sich auf den Umgang mit Religion und kulturellen Differenzen bezieht. Erst dieser Konsensus höherer Ordnung stiftet Zivilität, einen zivilen Umgang über Wertungsdifferenzen hinweg. Aber auch diese zivile Praxis angesichts religiöser Differenzen muss in der Alltagskultur verankert sein. Eine religiös motivierte Apartheid mit separaten Orten der Begegnung, des Amüsements, der Freizeit und der Arbeit wäre mit dieser Form der Zivilität unvereinbar. Auch die Separierung in religiös einheitliche Viertel in den Großstädten mag manche Konflikte erst gar nicht entstehen lassen, ist aber ein Hindernis für eine gemeinsame, bürgerschaftliche (politisch verfasste) Identität.

Die Hoffnung liberaler Philosophen, dass sich das Politische und das Kulturelle sorgsam trennen lassen, trägt. Wir sind mit einem Kontinuum kleiner Partikularitäten vom Nahbereich über kulturelle und religiöse Gemeinschaften bis zu den normativen Konstitutiva ziviler Staatlichkeit und globaler Bürgerschaft konfrontiert. Die Praxis politischer Partizipation, also eine republikanisch verfasste Demokratie, kann in der Tat zur Befriedung kultureller und religiöser Konflikte

⁷ Diese Bezeichnung spielt auf die gleiche Ursprungsregion an, die ihre Gemeinsamkeiten, aber auch Unverträglichkeiten erklärt.

einen wesentlichen Beitrag leisten; sie über den Nationalstaat auszudehnen, ist ein – kosmopolitisches – Postulat.

Bibliographie

- Beck, Ulrich (2000): „The Cosmopolitan Perspective: Sociology of the Second Age of Modernity“. In: *British Journal of Sociology* 51, S. 78–105.
- Beck, Ulrich (2004): *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar (2004): *Das kosmopolitische Europa*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Brock, Gillian (2009): *Global Justice. A Cosmopolitan Account*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, James (1974): *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Carens, Joseph (2013): *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press.
- Cassee, Andreas (2016): *Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen*. Berlin: Suhrkamp.
- Cassee, Andreas/Goppel, Anna (Hrsg.) (2012): *Migration und Ethik*. Münster: mentis.
- Gauthier, David (1986): *Morals by Agreement*. Oxford: Oxford University Press.
- Kant, Immanuel (1969): „Zum Ewigen Frieden“ [1. Aufl. 1795]. In: *Kants Werke*. Bd. 8. Hrsg. von der Preußischen Akademie der Wissenschaften. Berlin, New York: De Gruyter, S. 341–386.
- Kymlicka, Will (1995): *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- MacIntyre, Arthur (1993): „Ist Patriotismus eine Tugend?“. In: Axel Honneth (Hrsg.): *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 84–102.
- Miller, David (2000): *Citizenship and National Identity*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, David (2016): *Strangers in Our Midst. The Political Philosophy of Immigration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moses, Jonathon W. (2006): *International Migration. Globalizations' Last Frontier*. London: Zed Books.
- Nida-Rümelin, Julian (1995): *Kritik des Konsequentialismus*. München: R. Oldenbourg.
- Nida-Rümelin, Julian (1999): *Demokratie als Kooperation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, Julian (2006): „Zur Philosophie des Kosmopolitismus“. In: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 13, S. 231–238.
- Nozick, Robert (1974): *Anarchy. State. Utopia*. New York: Basic Books.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Singer, Peter (2004): *One World. The Ethics of Globalization*. New Haven: Yale University Press.
- Thomson, Judith J. (1971): „A Defense of Abortion“. In: *Philosophy & Public Affairs* 1. Nr. 1, S. 47–66.
- Williams, Bernard/Smart, J.J.C. (1973): *Utilitarianism. For and Against*. Cambridge: Cambridge University Press.

Christian Tomuschat

Responsibility for Immigrants under International Law

1 Introduction

Responsibility for immigrants under international law is a vast topic. At the very outset, it should be signalled that the task assigned to the rapporteur is to present his considerations from a legal perspective. It is the rules of positive international law that will serve as the yardstick for this exercise. Obviously, it must be admitted that it is not easy to separate in a clear and unchallengeable manner the law from its underlying moral and political foundations. However, all of these additional criteria have been taken care of – or will be taken care of – by the other presentations within the framework of the present volume. Thus, the present rapporteur can without any hesitation engage in some kind of one-dimensional examination of the relevant issues.

2 The Concept of Responsibility

The term “responsibility” is not free from ambiguity, though. It can be taken in a strict legal sense as it appears in the concept of “State responsibility”, which is engaged when a State breaches an obligation under international law.¹ On the other hand, the UN General Assembly has also embraced a “softer” notion of “responsibility” when it created the concept of “responsibility to protect” in its resolution 60/1 of 16 September 2005² (paras. 138, 139). That resolution states that

[e]ach individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

Deliberately, when this text was drafted, its authors avoided the word “duty” in order to convey the idea that “responsibility” implies a certain political margin, lying at a short distance from a genuine legal obligation. This is largely a matter

¹ See the Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts, drawn up by the UN International Law Commission and taken note of by the UN General Assembly by resolution 56/83, 12 December 2001.

² 2005 World Summit Outcome.

of semantics. In any event, our intention is to remain within the province of law without transgressing its conceptual confines.

3 Immigrants Established in the Receiving State

A Introduction

It may seem boring to start immediately with distinctions and definitions. Yet such an attempt cannot be avoided inasmuch as the term “immigrants” comprises the most diverse groups of people. Immigrants may have been invited to their country of residence and have lived there for years and even decades. In such instances they enjoy all the rights granted to aliens, i.e. persons who do not have the nationality of their country of residence.³ Immigrants may arrive as individuals for personal motives, feeling attracted by the better living conditions beyond the borders of their home State or following a friend or spouse with whom they wish to establish a common household. In the fifties and sixties of the last century the Federal Republic of Germany concluded many times so-called “Recruitment Agreements” (*Anwerbeabkommen*) mainly with countries from the Mediterranean region. The first one of these was the agreement with Italy,⁴ the agreement with the greatest number of actual beneficiaries was with Turkey.⁵ At that time, half a century ago, Germany’s flourishing industry experienced a serious shortage of workers. The rationalization of the production processes had not yet reached today’s degree where in many instances a human worker can be substituted by a machine. Neither the German *Bundestag* nor the Federal Government reflected on the long-term consequences of the wave of immigrants thereby triggered. It was assumed that the “guest workers” would all return home after having spent a few years on German soil – an expectation which did not materialize. In fact, even people who have been hired for a limited period of time may acquire rights that tie them to the place where they are living, in particular through family relationships. Characterizing that situation in a few words, Max Frisch (1965, p. 7) famously wrote:

Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen.⁶

³ See, e.g., Tomuschat 2008.

⁴ Of 20 December 1955; for a comment see https://de.wikipedia.org/wiki/Anwerbeabkommen_zwischen_der_Bundesrepublik_Deutschland_und_Italien, accessed 16 January 2019.

⁵ Of 30 October 1961.

⁶ “We asked for workers, and human beings came.” These words are well-known in Germany.

Progressively, it was realized that the rotation system, according to which “guest workers” come and go according to a predetermined rhythm of fixed-term contracts, could not be implemented exactly as imagined by its inventors.

B The Legal Position of Aliens under General International Law

In Germany as in all other European countries, aliens enjoy most of the rights which the nationals of the country concerned enjoy. In Germany, almost all of the fundamental rights set forth in the Basic Law accrue to “everyone”, and the prohibitions enjoining governmental authorities to abstain from harmful interference provide that “no one” shall be subjected to such treatment. The modern regime of human rights law takes the same direction. It is based on the concept of equality and non-discrimination. The European Convention on Human Rights confers its rights on “everyone” or states that “no one” shall be negatively affected, and the same holds true for the International Covenant on Civil and Political Rights. Only a limited group of core rights closely related to the status of citizenship are reserved to nationals, essentially the political rights of participation in the running of the public affairs of the country concerned. Additionally, most national constitutions reserve the right to work to their own citizens, making the right to conduct an economic activity dependent on the conclusion of specific agreements on the basis of reciprocity.

C The Legal Position under the Law of European Integration

In this regard, the legal regime under the treaties of European integration has made a huge step forward. Since the inception of the European integration process, the relevant treaties have provided for freedom of movement of workers and freedom of establishment for self-employed persons, first of all in the narrow sector of coal and steel, as from 1958, date of the entry into force of the Treaty establishing the European Economic Community, in all sectors of economic activity. The principle of non-discrimination governs all gainful activities, with the exception of a small sector of professions that constitute the personal foundations of the concept of State sovereignty (military, judges, police). Additionally, according to the principle of European citizenship introduced by the Treaty of Maastricht, now enshrined in the Treaty of Lisbon (Article 20), the scope *ratione personae* has been considerably enlarged to comprise every national of another EU Member State, irrespective of whether he/she seeks to pursue an economic

activity. Lastly, specific political rights have been conferred on nationals of an EU Member State residing in another Member State. Every citizen of the EU shall have the right to vote and to stand as a candidate at municipal elections in the Member State in which he lives (Art. 22(1) TFEU), and he/she shall moreover have the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament in the country where he lives (Art. 22(2) TFEU). Thus, the distance from full enjoyment of all the rights in the country of residence is fairly short. However, there remains one major distinctive feature. Even EU citizens from another EU Member State remain aliens and are therefore subject to expulsion if they commit grave breaches of the legal order of the State of residence, constituting a serious threat to public security.⁷ Additionally, it must be noted that social welfare benefits cannot be claimed by EU citizens to the same extent as by nationals: in principle, they have to ensure their livelihood themselves.

D Particularized Treaty Regimes

For the benefit of other States and their nationals that do not belong to the European Union, a variety of treaties have been concluded in particular concerning the conduct of gainful activities. Thus, the Federal Republic of Germany concluded more than half a century ago a Treaty of Friendship, Commerce and Navigation with the United States of America.⁸ Pursuant to this Treaty, the citizens of both States have, on the basis of reciprocity, a right to engage in a broad variety of economic activities in the territory of the other State party. It is not known whether specific difficulties have arisen in the relationship between the two countries concerning the rights specifically guaranteed by that Treaty.

E Recognized Refugees

An important group of people residing lawfully abroad in a country other than their home State are refugees recognized as such. At the international level, in 1951 the Geneva Convention on the Status of Refugees was concluded.⁹ Originally, its scope *ratione territorii* was confined to Europe since its main objective was

⁷ Directive 2004/38/EC, 29 April 2004, on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, *Official Journal* 2004 L 158/77, Art. 27, 28.

⁸ Of 29 October 1954, *Bundesgesetzblatt* 1956 II, p. 488.

⁹ Of 28 July 1951, 189 *UNTS* 137.

to create firm and trustworthy structures after the chaotic consequences entailed by World War II. After the Convention had successfully stood the test of time, it was decided in 1967 to extend it to world-wide applicability.¹⁰ To date, it remains the main yardstick for the appropriateness of any domestic regulation regarding criteria of humanity and appropriateness. The main thrust of the Geneva Convention is epitomized by the requirement that the legal position of recognized refugees should, to the extent possible, be assimilated to that of nationals of the country concerned (standard of national treatment).

4 Persons Requesting Protection in a Foreign Country

A The Point of Departure: State Sovereignty and Self-Determination

Delicate problems emerge in respect of persons who wish to enter the territory of another State without having been authorized to do so. In this regard, basic notions of international law like State sovereignty and the right of self-determination come into play.

It stands to reason that State sovereignty is largely based on the power of a State to determine who may lawfully be present or reside in its territory.¹¹ Moreover, the abstract term of sovereignty does not sufficiently reflect the core of the issue. Every people has a right of self-determination, which since many years is recognized as one of the pillars of the architecture of international law.¹² Self-determination is furthermore recognized as a rule of *jus cogens*, a rule which may not be departed from under any circumstances.¹³ Obviously, in the exercise of its right of self-determination a people may invite persons of other nationalities to

¹⁰ Of 31 January 1967, 608 UNTS 267.

¹¹ See, e.g., Art. 2 of the Draft Declaration on Rights and Duties of States, prepared by the International Law Commission in 1949, reprinted in: UN 2007, p. 262: “Every State has the right to exercise jurisdiction over its territory and over all persons and things therein.”

¹² See UN General Assembly Resolution 2625 (XXV), 24 October 1970, principle 5; International Court of Justice, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, *Advisory Opinion*, ICJ Reports 2010, p. 403, 436, para. 79.

¹³ In its advisory opinion on *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, ICJ Reports 2004, p. 136, 200, para. 159, the ICJ classifies the right of self-determination as an obligation *erga omnes*, which however, is hardly different as to its consequences from a norm of *jus cogens*.

take residence on its soil. Yet it cannot be obligated to receive aliens in its territory if such immigration would prejudice the unrestricted enjoyment of self-determination. Within the European Union, State sovereignty and the notion of self-determination have taken the form of “national identity” (Article 4(2) TEU).

Some may argue that States and State boundaries are artefacts of the past when the nation State still was the dominant actor in international relations; it should be abolished as soon as possible. We do not share the view that the outcome of such a process of deconstruction would be desirable. In any event, at the present stage the legal position does not permit of any doubt. State sovereignty and the right of self-determination constitute basic premises of today’s international legal order, entailing definite consequences for the free movement of people: national boundaries are generally legal barriers.¹⁴ States determine on grounds of political expediency who may enter their territory. International law limits their discretion only under specific circumstances, notably on grounds of family relationships.

Only a few obvious grounds should be adduced to show the justifiability of the existing legal regime restricting freedom of movement. Peoples are more than just the addition of all those who hold the same passport. A people is a community of persons who have a common history and have developed a sense of solidarity, being prepared to share collectively the burdens to which the continuous flow of events exposes them on a daily basis. Such feelings of commonality, of belonging together, of mutual responsibility, expressed in terms such as *Heimatliebe* or patriotism, should not be ridiculed or denounced as an expression of right-wing extremism or racism. Most human beings like firm foundations in their lives. If they manifest such desires they deserve respect, their views belong to the concert of voices that in a democratic society and can be uttered legitimately – and may of course be combatted by others who have embraced a more “modern” understanding of the national community.

Some more down-to-earth grounds may also be referred to. Completely open borders are likely to attract among ordinary law-abiding people also undesirable persons like drug dealers or other criminals. Anarchic conditions might consequently be the result of excessive generosity. In order to avert such deplorable consequences, States regulate by legislation who shall, apart from their own nationals, enjoy a right of abode within their territory. To make this regulatory power effective, some control mechanisms have to be established. Normally, there is no need to build walls or fences. On the one hand, persons who have grown up in a specific country do not normally leave that country lightly or cap-

¹⁴ See Tomuschat 2017.

riciously. Only dictatorships must be afraid of a hemorrhagic flight of their own people. All socialist countries were eventually forced to imprison their populations, preventing any unauthorized travelling and constraining them to stay at home. On the other hand, wealthier countries are under a constant pressure of immigration by people who in their home countries see no chances for a life in dignity. No explanations are needed for these fairly short observations since we are all observers, on a daily basis, of those cross-border movements where oppressed and destitute people in particular from developing countries are sometimes desperately trying to enhance their opportunities for a better life by migrating to countries with a better standard of living.

B Right to Enter Foreign Countries? In Particular: The Right to Asylum

a The Universal Declaration of Human Rights

Is there a general duty under international law to open the gates of the national territory to all those who are fleeing from a life that has become unbearable for them? The general answer is: no! But the picture requires some modifications here and there.

The starting point must be the Universal Declaration of Human Rights adopted by the UN General Assembly on 10 December 1948, 70 years ago, as a “common standard of achievement”, in the French version, which reflects the meaning of that phrase more precisely: “un idéal commun à atteindre”. It is clear from these words, but also as a necessary consequence of the provisions of the UN Charter on the powers of the General Assembly, that the Universal Declaration was – and is – no more than a recommendation which lacks any bindingness.¹⁵ Nonetheless the Universal Declaration, which has been confirmed and reconfirmed by the General Assembly time and again, has exerted a great influence on the entire human rights movement. It embodies the first catalogue of human rights destined to benefit everyone, without any distinction as to race, colour sex or other criteria susceptible of characterizing the essential features of a human being (Article 2(1)). Through its egalitarian approach to human rights, it has not only put its hallmark on the entire development of human rights within the United Nations, but has also given inspiration to constitution makers

¹⁵ Many elements of the UDHR have in the meantime crystallized as customary international law.

all over the world. Since 1948 hardly any new constitutional instrument has come into force without an extensive chapter on human rights.¹⁶

Among the rights set out by the UDHR, one finds two provisions that directly concern immigration. On the one hand, Article 13 guarantees freedom of movement and residence “within the borders of each State”, adding that everyone has the “right to leave any country, including his own”. No long reflection is needed to draw the conclusion that a right to immigration was deliberately denied. On the other hand, Article 14(1) proclaims “the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution”. This latter provision must be read carefully. It does not say that asylum seekers must indeed be granted asylum. The text confines itself to stating the obvious, namely that a person in need of protection may “seek” asylum and that, after a positive decision on the application has been taken, the beneficiary should be able to benefit from the status conferred on him or her without any hindrance. It would therefore be misleading to refer to a right of asylum “established” in the UDHR. The proof that Article 14 UDHR is limited to enunciating a desirable goal is amply evidenced by the fact that the International Covenant on Civil and Political Rights, which includes almost all of the traditional civil and political rights of the UDHR, has refrained from listing a right of asylum among its guarantees. Nor does a right of asylum appear in the parallel instrument, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. This lacuna is not an oversight but rather the result of a deliberate political decision.

b The 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees

Indeed, the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees did not close the gap. It remains silent regarding the crucial issue as to whether an individual seeking such protection must obtain it. Yet it is many times misunderstood, not only by journalists, as an instrument setting forth a genuine right of asylum, i.e. the right of a non-citizen to lasting protection in the territory of a State, the opportunity to make a life and a living, and the possibility to enjoy fundamental human rights and freedoms. Even the Commission of the European Union made an outright erroneous statement when it stated in a note in the internet:

¹⁶ Curiously enough, the Constitution of the Vth French Republic of 1958 has contented itself with very sparse hints to human rights in its preamble. By a courageous jurisprudence, the *Conseil constitutionnel* has developed those fragments into an impressive human rights charter.

Asylum is a fundamental right; granting it is an international obligation, first recognized in the 1951 Geneva Convention on the protection of refugees.¹⁷

On the positive side it should be noted that for the first time the Convention gave a precise definition of the factual circumstances under which a person may be classified as a refugee entitled to claim asylum protection, describing him or her as a person who

owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his/[her] nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail him/[her]self of the protection of that country.¹⁸

Essentially, the Geneva Convention regulates in a generous manner the status of a person having been recognized as a refugee, elevating that status more or less to a status of parity with the nationals of the receiving country, withholding, however, any political rights.

Departing slightly from its position of principle, the Refugee Convention contains the so-called “*non-refoulement* clause” (Article 33(1)), prohibiting States from expelling or returning a refugee

to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

We shall consider this clause and its repercussions in a short while in greater detail. It should be noted immediately, however, that *non-refoulement* constitutes no more than an emergency measure designed to prevent persons in an actual situation of distress to fall victim to barbaric acts of persecution.

c Further UN Efforts to Promote a Right of Asylum

Parallel to the work on the two International Covenants on human rights carried on in the Commission on Human Rights and the General Assembly, as from 1957 new initiatives were launched in the competent UN bodies to consolidate asylum as a true subjective right of persons requiring protection from persecution. How-

¹⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm. This statement, present on the internet in 2017, has meanwhile disappeared.

¹⁸ Article 1 (A.)(2).

ever, all of these efforts to translate Article 14 UDHR into the conventional form of an international agreement failed. The only concrete outcome at UN level is again a General Assembly resolution of 1967¹⁹ (Declaration on Territorial Asylum) that states two principles. On the one hand, the resolution makes clear that the granting of asylum constitutes a collective responsibility of the international community so that where a State “finds difficulty in granting or continuing to grant asylum” the other States shall “consider, in a spirit of international solidarity, appropriate measures to lighten the burden on that State” (Article 2(2)). Second, the resolution reiterates the non-refoulement clause of the Geneva Convention by adding, however, the specification that no one shall be rejected at the frontier (Article 3(1)).

The observer simply has to take note of the failure of all efforts undertaken at universal level to consolidate asylum as a genuine subjective right. As the outcome of a process that went on for almost an entire decade²⁰ shows, the frontiers of the solidarity which the international community is prepared to grant were definitely traced by the UN General Assembly half a century ago in 1967. At world level, States shy away from assuming the risk of having to receive unlimited numbers of persons seeking protection. Against that clear vote, general principles such as cooperation and solidarity cannot be validly invoked at the normative level.

d The UN Anti-Torture Convention 1984

A similar formula as that of the non-refoulement clause of the Geneva Convention can be found in the UN Anti-Torture Convention of 1984, of course confined to the threat of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment. The great advantage of the Anti-Torture Convention is that its application is monitored by a specialized expert body, the Committee against Torture (CAT). In the jurisprudence of CAT, many of the general issues have come up that are generally relevant for the treatment of refugees. Mostly, it has to examine whether the allegations of an applicant that on his return to his home country he would be subjected to torture are verifiably credible.

¹⁹ Resolution 2312(XXII), 14 December 1967.

²⁰ See Goodwin-Gill 1967.

e Asylum in Africa

At the regional level, only the African Charter on Human and Peoples' Rights of 1981 seemingly makes provision for a genuine right of asylum. It provides (Article 12(3)):

Every individual shall have the right, when persecuted, to seek and obtain asylum in other countries in accordance with the law of those countries and international conventions.

However, the reference to the domestic law of the countries concerned relativizes that right considerably. This toning down of the legal significance of asylum corresponds also to the provisos contained in the Convention on the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, 1969. Article II(1) of that Convention states:

Member States of the OAU shall use their best endeavours consistent with their respective legislations to receive refugees and to secure the settlement of these refugees who, for well-founded reasons, are unable or unwilling to return to their country of origin or nationality.

In other words, the Convention accords a great deal of discretion to governments when dealing with an application for asylum. Moreover, it is not easy to make a clear statement about the practice of implementation.

C The Legal Position Concerning Asylum in Europe

In Europe, the refugee problem comes within the scope of two different treaties, on the one hand the European Convention on Human Rights, the instrument of the wider Europe of 47 members, and, on the other hand, the European Union, the narrower alliance of 28 members, since 2009 complemented by the Charter of Fundamental Rights.

a The European Convention on Human Rights (ECHR)

When going through the text of the ECHR, one does not find any direct reference to refugees or displaced persons. Of course, persons lawfully residing in the territory of a State party to the ECHR and even persons who have entered unlawfully the territory of such a State enjoy all the guarantees set forth therein. Yet problems arise regarding what kind of measures may be taken against someone who may face persecution when sent back home. The jurisprudence of the Strasbourg Court has evolved a theory according to which a State that rejects someone at its

borders or expels or returns a person to a foreign country, engages its own responsibility if it can be foreseen that the foreign State will mete out treatment below a standard of minimum humanity to the returnee. The basis for this rationale are Articles 2 (protection of life) and 3 ECHR (no one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment). More or less, the Strasbourg Court makes determinations that are identical to the jurisprudence concerning the non-refoulement clause under the Anti-Torture Convention.²¹ Of course, such assessment of the risk of injurious treatment (a “real” risk is required) is invariably difficult and may remain controversial even after a decision has been handed down.²²

While most cases concern persons present in the territory of the State intent on expelling them or having expelled them, a judgement of major importance relates to migrants who were on board a ship that wished to reach Italy unlawfully. In the case of *Hirsi Jamaa*,²³ a ship packed with migrants that had departed from a Libyan port was intercepted on the high seas by a unit of the Italian Navy that took all the people on board and brought them back to Libya.²⁴ According to the Strasbourg Court, even such occurrences outside the Italian territory came within the scope of application of the ECHR. Since the migrants allegedly had to fear harsh treatment on the part of the Libyan authorities, the action by the Italian navy was considered unlawful *in toto* under the ECHR, without any consideration of the individual case.²⁵ In other words, the Court prohibited any pushback operations. This means that under the current circumstances not a single boat operated by people smugglers may be sent back to the Libyan coast. The people rescued may be brought to any country where the rule of law is observed – but no third country will be prepared to receive the people found in the course of such a rescue operation – if not obligated by law to do so.²⁶ Obviously, *Hirsi Jamaa* has far-reaching consequences if the country from which the migrants

21 From the most recent case law see *F.G. v. Sweden*, application 43611/11, 23 March 2016; *J.K. and Others v. Sweden*, application 59166/12, 23 August 2016.

22 For the distribution of the burden of proof see *Saadi v. Italy*, application 37201/06, 28 February 2008, para. 129; *J.K. and Others v. Sweden*, *ibid.*, paras. 91–98.

23 Application 27765/09, 23 February 2012. For a comment see Moreno-Lax 2012.

24 For a parallel case involving Spanish authorities see CAT, Communication 323/20007, P.K. et al. v. Spain, 10 November 2008. The case was not decided on the merits because the applicants lacked *locus standi*.

25 The ECHR also condemned Italy for denying the people on the Libyan boat any procedural remedy (Article 13), see *Hirsi Jamaa*, *loc. cit.* (note 23), paras. 201–207.

26 Recent events have illustrated how difficult it is to find a third country prepared to receive migrants rescued on the Mediterranean Sea. See the case of the NGO ship “Aquarius”, June 2018, <https://en.wikipedia.org/wiki/Aquarius>, visited on 10 December 2018.

started their journey is known as a place of lawlessness and violence. Dozens of countries come within that category. With regard to Turkey the question is still open. Following the text of Article 3 ECHR, it must be concluded that a ban on forced return is only justified if a person would have to expect measures amounting to torture or other cruel or degrading treatment. A narrow interpretation should also be given to Article 33(2) of the 1951 Geneva Convention. The term “freedom” in that provision should in no way be understood as enjoyment of the entire range of human rights. Such a liberal interpretation would essentially amount to a quasi-total blockade of any forced return of migrants and asylum seekers and thereby to a general welcome-all clause.²⁷

b The Law of the European Union

The most sophisticated system regarding immigration and asylum has been established by the European Union. The Maastricht Treaty of 1992 did not yet provide for powers of the EU in the field of immigration and asylum. It was the Treaty of Amsterdam of 1997 which inserted a new Title IV on “Visas, Asylum, Immigration and other Policies related to Free Movement of Persons” into the body of the EC Treaty. This Chapter is now fully developed within the framework of Title V of the Treaty on the Functioning of the European Union: “Policies on Border Checks, Asylum and Immigration”. In accordance with Articles 77–80, the EU is specifically entitled to

develop a common policy on asylum, subsidiary protection and temporary protection with a view to offering appropriate status to any third-country national requiring international protection and ensuring compliance with the principle of non-refoulement (Article 78(1)).

With a lot of happy optimism the European Parliament and the Council started legislating to provide hard substance to the new competences of the EU. Although Article 18 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union fairly modestly provides that

[t]he right to asylum shall be guaranteed with due respect for the rules of the Geneva Convention of 28 July 1951,

²⁷ It should be noted that the relevant observations of the ECHR in *Hirsi Jamaa* are extremely broad and visibly depart from the criteria set forth in Article 3 ECHR.

the legislative bodies did not want to remain on that low level. A complex network of regulations and directives came soon into force. Regarding substantive law, the most important legal act is the Qualification Directive of 2011,²⁸ which defines who is entitled to international protection by the European Union. On the one hand, the Qualification Directive continues the legal tradition of asylum by incorporating the refugee definition given in the 1951 Geneva Convention (Article 2(d)). The distinctive feature of this definition is that a person, in order to be able to claim refugee status, must be able to demonstrate that he/she as a specific individual is under a threat of persecution on grounds that relate to his or her physical or intellectual identity. The term of “persecution” is described in careful detail (Article 9). Generally speaking, what is meant by “persecution” is not just any kind of unfavourable treatment. The measures complained of must be of a considerable severity. The sole fact of belonging to a group that more often than not suffers discrimination is not sufficient to confer refugee status. In this regard, the Strasbourg Court has recently set out its assessment of both Iran and Iraq in two detailed judgements that also take into account whether there exist any internal flight alternatives.²⁹

Recognizing this difficulty, which in many proceedings for the recognition of asylum status represents a major obstacle, the EU legislative bodies added a new category of international protection where the applicant is relieved of the burden to show being an individualized victim or potential victim. This new category is called “subsidiary protection”. An accurate definition is also given in the Qualification Directive (Article 2(f)):

“person eligible for subsidiary protection” means a third-country national or a stateless person who does not qualify as a refugee but in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if returned to his or her country of origin, or in the case of a stateless person, to his or her country of former habitual residence, would face a real risk of suffering serious harm as defined in Article 15 ... and is unable, or, owing to such risk, unwilling to avail himself or herself of the protection of that country.”

Article 15(c) makes clear that the new kind of international protection goes far beyond the requirements for asylum status in that the sole condition is that a civilian’s life “or person” (?) must be threatened by “indiscriminate violence in

28 Directive 2011/95/EU of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, Official Journal 2011, L 337/9.

29 See above note 21.

situations of international or internal armed conflict". In other words, everyone living within a zone of armed conflict where humanitarian law fails to be respected has a right to international protection by the EU – which means, because the EU itself is unable to receive anyone in its non-existing territory, by its Member States.

This amounts to a charitable act of unfathomable dimensions. Everyone in a country devastated by war is legally entitled to file an application for protection with the European Union – which means again that the Member States have to bear the burden of actual performance. If one looks at the date when the Qualification Directive was enacted, in 2011, one realizes immediately that it was adopted before the massive flights from Syria commenced. It must be recognized that the Qualification Directive sends a positive signal of international solidarity, but the events of 2015 have made clear that the enthusiastic spirit of charity and solidarity is not supported any longer by all of the Member States of the EU.

Refugee status and subsidiary status of protection are not identical. In principle, refugee status is a permanent status while subsidiary protection is meant to last only for a transitional period until the situation in the country of origin has consolidated itself. However, in real terms the two distinct situations do not differ considerably. Once a person has set his or her foot on German soil it becomes extremely difficult, on the most diverse grounds which cannot be detailed in the present context, to carry out a forced return.

In procedural terms, too, a Directive was enacted with a view to guaranteeing to applicants the same guarantees in each Member State of the Union. The relevant Directive of 2013³⁰ is fairly detailed. It seeks to ensure that indeed an independent and objective examination of each and every application takes place. Lastly, the Directive provides for a judicial remedy if an applicant is not satisfied with the rejection of his/her application. Hardly could one imagine a higher level of procedural guarantees. All the requirements of due process are met. The refugee crisis of 2015 has revealed, however, that the rule-producing institutions in Brussels have not been aware of the great number of practical difficulties that arise in the field when the authorities need to have recourse to improvised methods given the exceptional numbers of applications submitted to them. For many long months, Greece was unable to process the applications for international protection submitted by persons crossing the Aegean Sea.

³⁰ Directive 2013/32/EU of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, Official Journal 2013, L 180/60.

5 Conclusion

The legal regime applicable to migrants raises no significant problems in respect of persons who have been duly authorized to enter the country concerned. Generally, the Member States of the EU apply a national-treatment policy. Many other countries follow the same line.

As far as persons are concerned that seek access to the territory of another State without any prior authorization, the legal position has not changed significantly since World War II. States continue to maintain that it is their sovereign prerogative to decide on applications for access to their territories according to criteria of political expediency. The European Union, by contrast, has made deep inroads on the power of States to determine who may stay and reside in their territories. This departure from the classic concept of State sovereignty has been accepted by all Member States on the basis of reciprocity in respect of the nationals of the other Member States. Yet the EU has failed to establish a truly viable common asylum policy. Popular support for a wide opening of the entry gates is waning. Fears are rising that the national identity may be negatively affected in the long run.

It stands to reason that to receive and take care of large numbers of migrants fleeing from catastrophic conditions in their homelands mostly exceeds the capacities of a single country. The traditional vision of addressing mass movements of migrants by granting individual rights of protection has been largely overtaken by the rapid progress of globalization. The UN General Assembly was right when in 1967 it stated that this was a task incumbent on the entire international community, States having to act individually or jointly or through the United Nations. The correctness of this statement leads, however, into an obvious dilemma. No legal norms may be identified which enjoin States actively to participate in such rescue operations. States must act voluntarily in accordance with the dictates of their conscience. Systemic arrangements such as those found for the protection of the world climate³¹ should be established in a common effort of all those who are convinced that humanity is able to create an environment of peace and security. The New York Declaration for Refugees and Migrants, adopted unanimously by the UN General Assembly on 19 September 2016,³² constitutes a call for solidarity, humaneness and international cooperation, but could not

³¹ See Paris Agreement [on Climate Change], 12 December 2015, http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf, visited on 10 December 2018.

³² Resolution 71/1.

establish any firm institutional structures. The Global Compact on Asylum, adopted by the UN General Assembly on 17 December 2018,³³ seeks to take the reinforcement of the status of refugees one more step further yet remains still a political instrument without any legally binding force. We cannot escape the harsh face of realities: to take care of the legitimate needs of refugees and migrants is a never-ending task that will accompany us during our lifetime.

Bibliography

- Frisch, Max (1965): “Vorwort”. In: Alexander J. Seiler: *Siamo italiani – Die Italiener. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz*. Zürich, p. 7.
- Goodwin-Gill, Guy S. (1967): “Declaration on Territorial Asylum”. In: *Audiovisual Library of International Law*. <http://legal.un.org/avl/ha/dta/dta.html>, accessed 16 January 2019.
- Moreno-Lax, Violeta (2012): “Hirsi Jamaa and Others v. Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration Control?”. In: *HRLR* 12, pp. 574–598.
- Tomuschat, Christian (2008): “Gleichheit in der Europäischen Union”. In: *ZaöRV* 68, pp. 327–346.
- Tomuschat, Christian (2017): “Individual and Collective Identity. Factual Givens and their Reflection in International Law. Words in Commemoration of Krzysztof Skubiszewski”. In: *Polish Yearbook of International Law* 37, pp. 11–34.
- UN (2007): *The Work of the International Law Commission*. 8th ed. Vol.1. New York. http://legal.un.org/avl/ILC/8th_E/Vol_I.pdf Accessed 16 January 2019.

³³ The United States and Hungary voted “no” while three States abstained (Dominican Republic, Eritrea, Libya). Seven States were absent.

Regina Kreide

Globale (Un)gerechtigkeiten?

Die Welt hat einen Grad an Mobilität angenommen wie noch nie zuvor. Der Warenverkehr hat zugenommen,¹ der Tourismus boomt² und an fast jedem Ort der Welt kann man sich über das Internet ein Hochglanzbild vom anderen Ende der Welt machen. Auf der anderen Seite, parallel zur mobilen Welt der immer gleichen, exotischen Urlaubsresorts und Boutique-Hotels, wächst die Anzahl derjenigen, die unfreiwillig eine keinesfalls bequeme, sondern entbehrungsreiche und lebensbedrohliche Reise unternehmen, geprägt durch Sackgassen und lebensgefährliche Wüsten- und Schiffspassagen, auf dem Weg in ein tatsächliches oder vermeintlich besseres Leben. Einerseits erleben wir eine Erfolgsgeschichte des (noch bestehenden) liberalen Kapitalismus, des Wirtschaftswachstums und der Freizeitgesellschaft sowie der „wertvollen“ Reisepässe, die visafreien Zugang zu fast allen Ländern der Welt erlauben. Für europäische Reisepässe gilt eine visumfreie Reisemöglichkeit in über 93 Länder dieser Welt. Andererseits gibt es die Schattenseite eines Kapitalismus, der dabei ist, sein liberales Kleid abzustreifen und im neuen Gewand eines autoritären Kapitalismus auftritt – uneingeschränkt durch Errungenschaften wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte. Ein Pass in dieser Welt setzt der Mobilität schnell Grenzen, Bürger*innen des Iran dürfen nur in sechs, die Pakistans sogar nur in vier andere Länder visumfrei reisen. Die Mobilitätschancen sind weltweit sehr unterschiedlich, je globaler die Welt wird, desto asymmetrischer ist die Bewegungsfreiheit verteilt.

Angesichts der weltweiten Vernetzungen und ihren Folgen sind wir – Bürger*innen, Wissenschaftler*innen, Philosoph*innen – geradezu gezwungen, Gerechtigkeit zumindest *auch* aus globaler Perspektive zu betrachten. Ein solcher „methodischer Kosmopolitismus“ (Ulrich Beck) erfordert eine systematische Hinwendung zu einer Analyse von Ungleichzeitigkeiten und Asymmetrien, die Menschen – wenn auch in ganz unterschiedlichem Maße – beherrschen. In die-

Unter dem Titel „Die kosmopolitische Herausforderung“ oblag der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung“ (IAG IGIV) im Wintersemester 2018/19 die Ausrichtung der Akademievorlesung an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Der vorliegende Beitrag dokumentiert als verschriftlichtes Vortragsmanuskript die am 7. Dezember 2018 gehaltene Akademievorlesung von Regina Kreide.

1 Um ein Plus von 1733% zwischen 1970 und 2017, siehe WTO 2018.

2 2008 gaben 79% aller Deutschen an, wenigstens einmal im Jahr eine Urlaubsreise zu unternehmen, 1972 waren es noch 49%, UNWTO 2010, siehe auch Lessenich 2018, 150.

sem Zusammenhang ist es entscheidend, sich zu vergegenwärtigen, dass es purer Zufall ist, in welchem Teil der Welt man geboren wurde. Ohne dass man selbst dafür verantwortlich ist, hat man von Geburt an bessere oder schlechtere Startbedingungen. Noch immer leben weltweit 836 Millionen Menschen in extremer Armut mit durchschnittlich 1,25 Dollar am Tag, berechnet nach Kaufkraftparität, dem Vergleichsmaß für die reale Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft, und auch die Kluft zwischen Arm und Reich in den Industrienationen vergrößert sich.

Doch was bedeutet dieses zeitgleiche Leben in zwei (oder mehr) so unterschiedlichen Welten für unser Verständnis von Gerechtigkeit? Philosophisch stellen sich mindestens zwei Fragen: Sind die geschilderten „Parallelwelten“ in der Weltgesellschaft ein Gerechtigkeitsproblem? Oder, anders gefragt, ist ein Leben in Armut oder unter tödlichen Kriegsbedingungen, ein Leben mit einem Pass, der einem zwar die Ausreise, nicht aber die Einreise in ein anderes Land erlaubt, ein Leben in Ungerechtigkeit? Falls wir diese Fragen mit „Ja“ beantworten und eine Antwort spezifizieren können, ist noch offen, welche Verpflichtungen daraus für wen folgen. Dies sind natürlich zwei sehr umfangreiche Fragen, die ich keinesfalls erschöpfend in einer Vorlesung beantworten kann. Aber ich möchte mich Antworten nähern, die ich gerne mit Ihnen im Anschluss diskutiere.

Ich werde zunächst eine vorherrschende, „normale“ Vorstellung von Gerechtigkeit darlegen, die distributive Gerechtigkeit. Wie wir sehen werden, legen eine Reihe von Schwächen der distributiven Gerechtigkeit nahe (1), sich erneut Gedanken darüber zu machen, was wir angesichts der globalen Herausforderungen unter Gerechtigkeit verstehen. Ich schlage vor, einen Perspektivwechsel vorzunehmen und uns von einer negativen Sichtweise, einem Blick von der Ungerechtigkeit aus, leiten zu lassen (2). Ein ganzes Spektrum möglicher Alternativen tut sich dann auf, die alle verbindet, ausgehend von erfahrenem Leid, von Herabwürdigung, Unterdrückung oder Beherrschung mögliche Ungerechtigkeiten zu analysieren. Ich werde mich hier auf zwei Positionen beschränken, zum einen jene, die ich handlungsbezogen nenne und bei der sich Ungerechtigkeit als Vermeidung von Grausamkeit und von Herabwürdigungen darstellt, die aber die institutionellen Hindernisse kaum thematisiert (3). Und zum andere eine Position, bei der sich Unterdrückung als Phänomen ungerechter Regeln und Institutionen zeigt (4). Meine Ausführungen werden auf die These hinauslaufen, dass nur beide Alternativen zusammen zu einer Auffassung von Ungerechtigkeit führen, die gegenüber der weitverbreiteten Sicht distributiver Gerechtigkeit eine wirkliche Herausforderung darstellt: Eine Analyse interaktionistischer und struktureller Zustände reicht entscheidend über einen distributiven Rahmen hinaus und ist, so hoffe ich zumindest, komplex genug, um der Wirklichkeit gerecht zu werden. Ungerechtigkeit wird dabei nicht als Ergänzungsbegriff zu Gerechtigkeit gesehen, sondern als eigenständiger theoretischer und praktischer Standpunkt. Anhand

eines exemplarischen Beispiels (5), das sich auf das eingangs genannte globale Problem bezieht, werde ich den „Mehrwert“ einer Hinwendung zur Ungerechtigkeit verdeutlichen, bevor ich dann noch darauf eingehe, für wen daraus welche Verpflichtungen entstehen (6).

1 Distributive Gerechtigkeit

Erstaunlicherweise gibt es eine Grundannahme über Gerechtigkeit, die sich seit der Antike kaum geändert hat. Dazu gehört die Unterscheidung zwischen korrekativer und distributiver Gerechtigkeit – eine Unterscheidung, die auf Aristoteles zurückgeht und die Ihnen wahrscheinlich bekannt ist. Unter korrekativer Gerechtigkeit versteht man, dass ein moralisches oder juridisches Verhältnis aus der Balance gebracht wurde und wiederhergestellt werden muss (Tugendhat 1993, S. 367; Aristoteles 1985, par. 1131a). Die mittelalterliche Justitia, die mit Augenbinde und Waage dargestellt wird, repräsentiert diese Vorstellung von Gerechtigkeit. Die Waage symbolisiert die Gewichtung der Ansprüche, die in Einklang gebracht werden müssen, die Augenbinde die Unparteilichkeit des Richters. Korrektive Gerechtigkeit sagt dabei nichts über Gleichheitsvorstellungen aus, ausgenommen der Gleichheit der Betroffenen vor dem Richter. Vielmehr zielt sie darauf, ein gerechtes Urteil zu fällen, und das bedeutet, ein Urteil ohne Ansehung der Person, die etwas getan hat, ausschließlich mit Blick auf das, was die beteiligten Personen „verdienen“ (Tugendhat 1993, S. 368).

Die korrektive Gerechtigkeit stellt somit einen ursprünglichen oder gewünschten gerechten Zustand wieder her. Was aber zeichnet diesen gerechten Zustand aus? Hier kommt die zweite Kernvorstellung von Gerechtigkeit ins Spiel, die distributive oder verteilende Gerechtigkeit (Gosepath 2004, S. 84), eine weit verbreitete Vorstellung der Gerechtigkeit. Bei der distributiven Gerechtigkeit steht die Verteilung von Rechten und Pflichten, von Vorteilen und Nachteilen, von Gütern und Lasten im Zentrum. Diese Verteilung kann zwischen zwei oder mehreren Privatpersonen stattfinden, bezieht sich aber meistens auf Bürger und Bürgerinnen und damit auf die normativen Grundlagen unserer politischen Ordnung. Eine egalitäre Verteilung geht von der Vorannahme aus, dass alle dasselbe verdienen bzw. allen dasselbe zusteht, und dass es für jede Abweichung von dieser Regel gute Gründe geben sollte (Tugendhat 1993, S. 368). Diese Gründe können sich beispielsweise auf erbrachte Leistung beziehen oder auf Bedürfnisse. Stefan Gosepath nennt dies die „Präsumption der Gleichheit“: Der Gleichverteilung kommt ein argumentativ-formaler Vorrang zu, der selbst nicht begründet werden muss (Gosepath 2004). Das Gegenteil der Gleichverteilung ist daher auch nicht Ungleichverteilung, denn die kann es, wenn gute Gründe vorliegen, immer

geben. Vielmehr ist das Gegenteil der Gleichverteilung die willkürliche Verteilung, also jene, die über die Verteilung, ihre Regeln und Kriterien keine Rechenschaft ablegt. Man denke an das in der Literatur häufig genannte Beispiel einer Torte, deren Stücke es unter Kindern, die alle ein möglichst großes Stück möchten, zu verteilen gilt. Neuere Untersuchung, auf die jüngst Julia Friedrichs hinwies, haben gezeigt, dass der Sinn für diese Art der Gerechtigkeit offenbar eine Art „Ursinn“ darstellt. Forscher teilten vor den Augen von Kleinkindern Süßigkeiten in zwei Portionen auf. Wenn das Kind, das entschied, an einem grünen Hebel zog, bekamen beide Kinder Bonbons, das Kind aber, das entschied, eine kleinere Portion. Wählte das Kind den roten Hebel, gingen beide leer aus. Egal, ob man dieses Experiment in den USA, in Indien oder Uganda durchführte, das Resultat war immer ähnlich: Fast immer lehnte es das Kind, das weniger bekam, ab, sich mit der kleineren Portion zufriedenzustellen. Das Gefühl, ungerecht behandelt worden zu sein (oder war es doch einfach Missgunst?), war so stark, dass es lieber nichts hatte (vgl. Friedrichs 2018. Der niederländische Primatenforscher Frans de Waal hat dies auch bei Menschenaffen nachgewiesen.)

Wie so häufig ist die Angelegenheit weder in der Theorie noch in der Praxis ganz so einfach. Frühzeitig schon wurden verschiedene Einwände gegen die distributive Gerechtigkeit erhoben. Die distributive Gerechtigkeit, so etwa die amerikanische Politikwissenschaftlerin Iris Marion Young, dehnt die Logik der Verteilung auf sämtliche gesellschaftlichen Bereiche aus und unterstellt, dass alles, was Menschen für ihr Leben benötigen und was ihnen wichtig ist, Besitztümer sind, die geteilt und somit auch verteilt werden können (Young 1990, S. 21). Einkommen und Reichtum, soziale Positionen und Arbeit sind zwar in der Tat solche Güter, die wir schätzen und begehren und die verteilt oder zugeteilt werden können. Dies wird bei der Frage, wer welchen Lohn erhält, schnell deutlich. Hier entscheidet, mehr oder weniger gerecht, eine Gesellschaft darüber, was eine Arbeit wert ist, und drückt diesen Wert in Entlohnung aus, als Kompensation für entgangene, selbstbestimmte Zeit. Aber die Verteilungsgerechtigkeit verkennet, dass Ungerechtigkeiten nicht allein durch eine misslungene Verteilung von Gütern entstehen. Es gibt andere Güter, die wir schätzen und von denen wir profitieren wollen, von denen wir aber nicht sagen können, dass wir sie *besitzen*.

Rechte, Chancen und Selbstrespekt gehören dazu. Rechte kann man nicht verteilen und sie sind nicht teilbar. Sie könnten dem nun entgegenhalten, dass manche Menschen mehrere Staatsbürgerschaften haben und andere, Staatenlose, gar keine. Die USA überdies verlosen Green Cards in einer Lotterie, was auch eine Art Verteilung ist. Und Reisen können doch auch in Termini von mehr oder weniger beschrieben werden, manche reisen viel, andere gar nicht. Aber die Rede von der Verteilung von Rechten verkennet deren Natur. Rechte sind ebenso wenig wie Chancen und Selbstrespekt statisch anmutende Dinge (Young 1990, S. 25 ff.).

Vielmehr drückt sich in ihnen eine soziale Beziehung aus. Sie sind *relational*, wie Chancen und Selbstrespekt auch. Rechte sind institutionell definierte Regeln, die spezifizieren, wie sich Menschen zueinander (und zum Staat) verhalten, wie sie den Freiraum des anderen respektieren, sich gegenüber dem anderen verteidigen und schützen, sich gemeinsam gegenüber staatlichen Vorgaben wehren und was sie voneinander erwarten können (negative Pflichten der Nichteinmischung oder positive Pflichten der aktiven Unterstützung etwa; Young 1990, S. 25). Chancen wiederum geben Auskunft darüber, in welcher Weise jemand zu etwas ermächtigt wird, was wiederum abhängig ist von gesellschaftlichen Zugangsmöglichkeiten, die geschaffen wurden – oder eben auch nicht. Und Selbstrespekt kann auch nicht angehäuft oder an andere abgegeben werden, sondern drückt eine Haltung zu einer Lebenssituation oder potenziellen Zukunftsaussicht aus, die sich in der Interaktion mit anderen in einem langen Lebensprozess entwickelt.

Obgleich wir es hier offensichtlich nicht mit einem Begriff der Verteilung zu tun haben, würden wir doch nicht bezweifeln, dass ein willkürlicher Ausschluss von Rechtsansprüchen, dass ein Vorenthalten von Chancen etwa im Bildungsbereich oder dass öffentliche Demütigungen ungerecht sind. Der „Verteilungsmodus“ hingegen stülpt seine Logik der Verteilung sämtlichen gesellschaftlichen Beziehungen über – was einer Verdinglichung menschlicher Interaktion gleichkommt. Menschliche Beziehungen lassen sich aber nicht darauf reduzieren, dass man Dinge besitzt, die man mit anderen teilt oder die man ihnen vorenthält, ebenso wenig, wie Ungerechtigkeiten sich nur zeigen, wenn wir etwas zu wenig oder zu viel haben. Begreift man Ungerechtigkeit allein als unrechtmäßige Verteilung, trägt man zu einer verdinglichenden Sicht auf gesellschaftliche Beziehungen bei – und trägt unwillkürlich zu mehr Ungerechtigkeit bei, da Demütigungen, Ausbeutungsverhältnisse, die sich nicht auf Verteilungsfragen reduzieren lassen, gar nicht als Ungerechtigkeit erkannt werden.

Lassen Sie mich noch einen zweiten problematischen Aspekt erwähnen. Distributive Gerechtigkeit hat stets einen Endzustand im Blick und übersieht, dass Vorstellungen von Gerechtigkeit nicht einfach da sind, sondern *gemacht* werden. Sie übersieht den Prozesscharakter von Gerechtigkeitsüberlegungen. Wer nämlich bestimmt, was wir als gerecht bzw. ungerecht erachten (Forst 2011)? Wer entscheidet beispielsweise darüber, wer welchen Lohn erhält? Sicherlich die Firmenleitung, aber auch die Konsumentin durch ihr Kaufverhalten und die Gewerkschaften durch Verhandlungsgeschick. Und wer erhält, wenn überhaupt, welchen Pass? Darüber entscheiden die jeweiligen nationalen Regierungen, die Gerichte, aber auch die Bürger*innen, wenn sie in einem demokratischen Staat leben und mitbestimmen.

Die distributive Gerechtigkeit ist somit auf ein Verfahren angewiesen, in dem die bestehende Güterversorgung und deren Verteilungsregeln analysiert und

durch das Ergebnisse und Verteilungskriterien hinterfragt werden. Ohne ein Verfahren, das wiederum als gerecht gelten kann, blieben Gerechtigkeitserwägungen ein paternalistisches Unterfangen, bei dem die Personen nicht autonome Subjekte, sondern Objekte einer Verteilungstheorie wären. Hier zeigt sich, neben dem Aspekt der Verdinglichung, ein weiteres Problem der Verteilungsgerechtigkeit. Ungerecht ist es auch, wenn man bei Regelsetzungen, denen man unterworfen ist, nicht an deren Setzung teilhaben kann. In Regel- und Rechtssetzungsprozessen übergangen zu werden, ist eine grundlegende Form politischer Ungerechtigkeit. Bezogen auf das Beispiel der Kinder, die Süßigkeiten verteilen, wäre eine entscheidende Frage die danach, wer überhaupt über die Verteilungsregeln bestimmt. Ich werde auf die politische Ungerechtigkeit zurückkommen.

Der Blick auf die Nachteile einer distributiven Gerechtigkeitsidee legt nahe, sich einer anderen Herangehensweise zuzuwenden. Eine Wende zur Ungerechtigkeit, so möchte ich zeigen, erlaubt es, über die distributive Gerechtigkeit hinauszugehen, ihre Schwierigkeiten zu vermeiden und zudem ein treffenderes Bild globaler Un(g)erechtigkeitsprobleme zeichnen zu können.

2 Die Wende zur Ungerechtigkeit

Ungerechtigkeit wird in der Mehrzahl der Gerechtigkeitstheorien, wenn überhaupt, nur am Rande erwähnt, und dann meist als Gegenbegriff zur Gerechtigkeit. Ungerecht, so eine häufige Beschreibung, ist, wenn es keine gerechte politische Ordnung gibt, wenn also Gerechtigkeit abwesend ist. Diese Beschreibung von Ungerechtigkeit aus Sicht einer Gerechtigkeitsvorstellung ist ein zu einseitiges Verständnis. Auch wenn Ungerechtigkeit eher ein Epiphänomen in der Ideengeschichte der Gerechtigkeit darstellt (Flügel-Martinsen 2016, S. 53), so findet man eine systematischere Auseinandersetzung durchaus in einigen Theorien (Shklar 1992). Eine besonders radikale Lesart stammt von Platon (1988). Seiner Ansicht nach ist das schon diskutierte Modell distributiver Gerechtigkeit durch große Ignoranz gegenüber der Wirklichkeit gekennzeichnet. Es interessiert sich nicht dafür, wie man Menschen, die sich ungerecht verhalten, und das tun sie häufig, ändern kann, sondern verstärkt deren fehlgeleitete psychische Energien und Aggressionen, da nur abgeglichen wird, ob Regeln eingehalten werden: Gerichte fordern die Gierigen nur dazu auf, die noch Gierigeren für ihre Gier und Aggressivität anzuklagen, um mehr (vom Kuchen) zu erhalten. Die Annahmen einer gerechten Verteilung können unter diesen Bedingungen (und das sind eben die realen Bedingungen) niemals eingelöst werden (Shklar 1990, S. 22). Ungerechtes Verhalten ist es, was der Beachtung bedarf, was abgestellt werden muss, um zu einem harmonischen Zustand zu gelangen.

Augustinus in *De civitate Dei* (1997) sieht in der Ungerechtigkeit einen Ausdruck unserer beschränkten kognitiven Möglichkeiten. Weder der christliche Prinz und schon gar nicht das heidnische Oberhaupt können über genügend Wissen verfügen, um Gott Tribut zu zollen und die Menschheit entsprechend Gottes Wort auf den rechten Weg zu bringen. Selbst unter Maßgabe bester moralischer Absichten reichen die politischen Handlungen niemals an die moralischen Ziele heran. Während man die moralischen Notwendigkeiten nicht zur Genüge kennen kann, bleiben die politischen Handlungen angesichts von komplexen Zuständen, unzureichenden Folgenabwägungen und der Unzulänglichkeit des menschlichen Charakters notwendigerweise hinter den Gerechtigkeitserwartungen zurück. Ein verlorenes Spiel der Gerechtigkeit auch hier.

Michel de Montaigne, französischer Denker des 16. Jahrhunderts, hat weniger einen politischen – wie die beiden zuvor genannten Philosophen – als vielmehr einen psychologischen Zugang. Er bezweifelt, ebenso wie die anderen beiden genannten Autoren, dass wir jemals genug wissen können, um eine Gesellschaft als eine gerechte zu kreieren. Vielmehr führen unsere Versuche, unser Handeln nach Regeln, die für alle verbindlich sind, auszurichten, zu immer neuen Ungerechtigkeiten. Montaigne hat dabei vor allem das Recht vor Augen, das nicht selten Unschuldige bestraft und Schuldige laufen lässt und dessen Interesse es vor allem ist, die Verfahren, die ebenfalls nicht immer gerecht sind, einzuhalten und somit in der Logik des Rechtes zu bleiben. Menschliche Erfahrungen hingegen sind subjektiv und so mannigfaltig, dass es unmöglich ist, gemeinsame Regeln zu finden, die allen subjektiven Erfahrungen gerecht werden (Montaigne 1998, S. 439 – 527).

Alle drei Autoren verbindet ein Zweifel daran, dass wir über das, was gerecht ist, genug wissen können. Es erstaunt nicht, dass alle drei als Kinder ihrer Zeit, geprägt durch Kriege, hohe Kriminalität und Epidemien, fragen, „Warum tun wir uns und anderen das an?“ und „Was können wir eigentlich über unsere Zeit, was über Gerechtigkeit wissen, in einer Welt, in der alles unsicher ist?“ Eine schlichte Gleichverteilung als Grundlage einer gerechten Ordnung anzunehmen, scheint da so unterkomplex wie naiv zu wirken. Das bedeutet keinesfalls, dass die drei leugnen, dass Rechtsverstöße, kriminelle Handlungen und unfaires Verhalten nicht etwa falsch wären, aber sie interessiert jenseits dieser Regelverletzungen, was Ungerechtigkeiten hervorbringt, nämlich Ignoranz gegenüber bestehenden (ungerechten) Regeln (bei Platon), die Unzulänglichkeit des christlichen oder heidnischen Prinzen, gerechten Urteilen auch nur nahe zu kommen (Augustinus) und die Einsicht, dass es per se Ungerechtigkeit erzeugt, wenn unsere subjektiven, vielfältigen Erfahrungen unter generelle Regeln subsumiert werden (Montaigne).

Diese hier nur kurz skizzierten historischen Ungerechtigkeitsansätze positionieren sich klar in Abgrenzung zu abstrakten und allgemeinen Gerechtig-

keitsvorstellungen. Sie bezweifeln, wissen zu können, wie eine gerechte Ordnung aussehen könnte, solange man nicht einmal deren Bedingungen kennt. Es wäre in der Tat vermessen, auch nur die Umrisse einer gerechten Gesellschaft zu zeichnen. Ein solches „ideales“ Unterfangen ist meist weit entfernt von der Wirklichkeit und wäre in seiner Durchsetzung höchst paternalistisch. Ich bin allerdings der Ansicht, dass wir die Bedingungen der Ungerechtigkeit möglichst gut kennen und uns wissenschaftlich einem Wissen über unsere Welt zumindest nähern sollten. Wir können die Hinwendung zur Ungerechtigkeit dann als ein *diagnostisches Instrumentarium* verstehen, das auf Basis von Unrechtserfahrungen Auskunft über den Zustand unserer Gesellschaft gibt. Gehen wir also noch einen Schritt weiter.

3 Handlungsbezogene Ungerechtigkeit

Die amerikanische Philosophin Judith Shklar nähert sich der Ungerechtigkeit in ihrem Buch *Faces of Injustice*, das 1990 erschien und inzwischen als ein grundlegendes Werk auf dem Gebiet der Ungerechtigkeit gilt, ebenfalls – wie die erwähnten historischen Mitstreiter – von der *negativistischen* Seite, der Infragestellung der Welt, in der wir leben.

Dabei spielt erstens das Subjekt eine entscheidende Rolle (Shklar 1990, S. 16). Ohne den Zugang zur Sichtweise der Opfer können, so Shklar, Außenstehende, wie etwa Philosophen, die Wahrheit über Unrecht gar nicht kennen. Das liegt daran, dass Ungerechtigkeit wesentlich „intensiver“ erfahren wird als administrativ vermittelte Prinzipien der Gerechtigkeit. Ökonomische Deprivation ebenso wie die Tatsache, der öffentlichen Verachtung ausgesetzt zu sein oder mit unangemessener Indifferenz behandelt zu werden, sind Erfahrungen, die wir spontan als ungerecht einstufen. Dafür bedarf es keiner ausgefeilten Gerechtigkeitstheorie. Vielmehr ist es der nagende Schmerz der Missachtung, der unseren „Sinn für Ungerechtigkeit“ mobilisiert.

Zweitens gelangt durch den Perspektivwechsel zur Ungerechtigkeit in den Blick, was viele Gerechtigkeitstheorien aussparen: All jene kaum erfassbaren, aber für viele unerträglichen Zustände, zu denen viele Einzelne, ohne dies intendiert zu haben, beitragen und dies, ohne dass die Akteure die Tragweite ihres Handelns immer erkennen würden. Shklar denkt an die im Alltag häufig auftretenden Fälle, wo wir uns zwar nicht direkt eines Vergehens schuldig machen, aber auch nicht eingreifen oder aktiv versuchen, Unrecht zu verhindern, etwa, wenn wir Zeugin oder Zeuge verbaler oder physischer Gewalt werden und untätig bleiben, oder auch, wenn wir nichts gegen offensichtliche Missstände wie das Ertrinken von Menschen auf der Flucht unternehmen. Es sind Desinteresse und

staatsbürgerliche Bequemlichkeit, die uns dazu veranlassen, uns bei Ungerechtigkeiten in Nahbeziehungen abwenden (Shklar 1990, S. 42). Der Begriff der *passiven Ungerechtigkeit*, wie Shklar es nennt, legt den Finger genau dahin, wo es für die Opfer wirklich weh tut: Man kann Opfer von Unterdrückung und Unrecht sein und es interessiert sich dennoch niemand dafür.

Ich nenne diese Sicht auf Ungerechtigkeit, die sowohl negativistisch vorgeht als auch die Innenperspektive des Subjekts einbringt, *handlungsbezogene* im Unterschied zur *strukturellen Ungerechtigkeit*, über die ich gleich sprechen werde. Handlungsbezogene Ungerechtigkeit bezieht sich auf interaktionistische Hürden im alltäglichen Handeln, d. h. auf herablassende, demütigende und ungerechtfertigte Zuschreibungen oder Repräsentationen. Etwa, wenn die Glaubwürdigkeit von Behauptungen oder die Anerkennung sozialer Erfahrung im beruflichen und alltäglichen Leben in Frage gestellt wird (Fricker 2007). Die britische Philosophin Miranda Fricker unterscheidet zwischen zeugnisbezogener und hermeneutischer Ungerechtigkeit. *Zeugnisbezogene Ungerechtigkeit* (*testimonial injustice*) bedeutet, dass eine Person unter einem „Glaubwürdigkeitsdefizit aufgrund eines Vorurteils gegenüber ihrer Identität“ leidet (Fricker 2007, S. 28). Diese Form von Ungerechtigkeit schädigt ihr Opfer in mehreren Hinsichten. Erstens wird dieser Person die Fähigkeit abgesprochen, etwas Bestimmtes zu wissen. Wenn einer Parlamentarierin (Margit Stumpff von den Grünen) im deutschen Parlament gesagt wird, wie „bemerkenswert kompetent“ sie doch sei, oder wenn ein Parteifreund einer Kollegin während einer Debatte zuruft: „Deine Ohrringe wackeln immer so schön, wenn du dich aufregst“, so ist dies eine Art, diejenigen, die als Eindringlinge und Aufsteiger*innen gesehen werden, abzuwerten (Friedrich 2018).

Zweitens zeigt sich zeugnisbezogene Ungerechtigkeit darin, dass eine Person geradezu auf einer niedrigen Stufe in der sozialen Hierarchie festgenagelt wird, was dazu führt, dass sie sich ihrer Fähigkeiten unsicher wird. In extremen Fällen kann der Ausschluss aus dem „vertrauensvollen Gespräch“ das Vermögen der Person untergraben, einen klaren Kopf zu bewahren. Diese *hermeneutische Ungerechtigkeit* ist eine Form von Machtlosigkeit und Ohnmacht, die Einzelne oder eine Gruppe daran hindert, die kollektiven begrifflichen Mittel auszubilden, die sie zum Verständnis ihrer eigenen gesellschaftlichen Erfahrung benötigen. Etwa, wenn man sich in der Öffentlichkeit in einer Weise repräsentiert wiederfindet, die dem eigenen Selbstbild nicht entspricht, wenn man als arm und daher unfähig, mit Geld umzugehen, beschrieben wird (Hartz-IV-Empfänger), oder wenn andere, abwertende Stereotype die Oberhand in der öffentlichen Darstellung erlangen (Roma, die Kinder stehlen), oder wenn man aus einer Kombination von Alter, sozialer Schicht und fehlender Bildung gar nicht auf die Idee kommt, sich juristisch zu wehren (bei Wohnungsklagen beispielsweise). Die versagte Zeugenschaft übergeht die gemachte Erfahrung der Betroffenen, im Wahrnehmungsakt

fehlt eine eingeübte Sensibilität für das Gegenüber (Fricker 2007, S. 71). Und verhindert, dass Außenstehende (Richter, Wissenschaftler*innen) die Wahrheit über das Unrecht überhaupt beurteilen können (bei Asylverfahren, sexueller Belästigungen, häuslicher Gewalt, bei Rasterfahndungen, die häufig einen bestimmten „Typus“ aufgreifen usw.).

Es ist diese Erfahrung des Übergangenwerdens, die, wenn sie kollektiv stattfindet, auch motivierende Kraft entfalten kann. Der Sinn für Ungerechtigkeit entzündet sich am erfahrenen Unrecht und bahnt sich seinen Weg in die politische Öffentlichkeit. Daher ist für Shklar die Demokratie, durch die Bürger*innen öffentlich gegen Ungerechtigkeit vorgehen können, von zentraler Bedeutung. Niemand, so ihre Forderung, dürfe in einer Demokratie daran gehindert werden, öffentlich seine oder ihre erfahrene Demütigung zu thematisieren. Die Ungerechtigkeit, auf Basis von Stereotypen als unglaubwürdig oder unwissend zu gelten, spiegelt sich in der politischen Ungerechtigkeit des Nicht-gehört-Werdens.

4 Strukturelle Ungerechtigkeit

Aber reicht die handlungsbezogene Sicht auf Ungerechtigkeit aus? Ist damit alles gesagt? Es gibt mindestens zwei Gründe, warum die innere Perspektive des Subjekts auf Ungerechtigkeit allein zu kurz greift. Erstens stellt sich die Frage, wann wir überhaupt sagen können, wann wir es mit einer Erfahrung zu tun haben, die wir als ungerecht bezeichnen und wann mit einer, die wir als Unglück bezeichnen. Die handlungsbezogene Sicht gibt uns zwar entscheidende, aber womöglich keine hinreichenden Hinweise. Ein Grund dafür ist, dass die Konzentration auf das Falsche im Leben bereits der erwähnten Einsicht Rechnung trägt, dass wir keine positiven Gewissheiten über das richtige Leben haben können, ebenso wenig wie wir in der Philosophie klare kategoriale Trennungen vornehmen können – was aber häufig genug dennoch geschieht. In der Regel wird beispielsweise zwischen Ungerechtigkeit und Unglück unterschieden. Unter Ersterem, der Ungerechtigkeit, wird dann – wie eingangs schon erwähnt – meistens verstanden, dass es einen gerechten Ausgleich geben müsse, während mit Unglück ein Zustand beschrieben wird, der letztlich auf Zufall beruht und für den man niemanden verantwortlich machen kann (Shklar 1990, S. 18). So leicht uns die analytische Unterscheidung von der Hand geht, so sehr verschwimmt die Grenze zwischen beidem nur allzu oft: Der Verlust eines Hauses infolge einer Naturkatastrophe erscheint zunächst als Unglück. Wenn man aber genauer hinsieht, wird deutlich, dass die vorherige jahrzehntelange Naturzerstörung den Hang zum Abrutschen brachte, dass die Häuser von Armen, mit einfachen Mitteln zusammengebaut, einem Hurrikan oder Erdbeben kaum standhalten, dass die

Stadt ihre Sorgfaltspflicht unterließ, Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, dass Immobilien an sicheren Plätzen in der Region unerschwinglich sind usw. Es scheint notwendig zu sein, auch die Außenperspektive, d. h. die sozialen, ökonomischen und politischen Bedingungen, zu analysieren.

Zweitens sind Unterscheidungen wie die zwischen Unglück und Ungerechtigkeit (und übrigens auch die zwischen Handlung und Struktur) nicht einfach gegeben. Wir machen uns etwas vor, wenn wir annehmen, dass sie stets gleichbleibend in analytischer Manier abgerufen werden können. Ebenso wenig kann die Grenze zwischen erfahrenem und eingebildetem Unrecht immer klar gezogen werden. Opfer von Ungerechtigkeit beschreiben ihre Erfahrung manchmal als Unglück (und nicht als Unrecht), gelegentlich identifizieren sie sich sogar mit dem Akt des Täters (Shklar 1990, S. 91 ff.) oder sinnen auf Rache und Vergeltung, was möglicherweise neue Ungerechtigkeiten hervorbringt. Psychologische Faktoren der Abwehr spielen bei der Einschätzung einer Ungerechtigkeit eine Rolle. Aber auch hier sehen wir, dass wir gleichermaßen einer Außensicht bedürfen, um einschätzen zu können, wie unser Urteil durch soziale, politische und auch historische Umstände geprägt ist. Unterscheidungen dieser Art unterliegen dem sozialen Wandel. Was noch vor nicht allzu langer Zeit als Unglück galt (Opfer einer sexuellen Belästigung zu sein beispielsweise), gilt inzwischen als Ungerechtigkeit.

Es ist daher notwendig, in gewisser Weise „hinter“ die Handlungen und Verhaltensweisen zu blicken und die Machtstrukturen zu untersuchen, die unsere Handlungen bestimmen. Für die amerikanische Philosophin Iris Marion Young sind Ungerechtigkeiten untrennbar mit Unterdrückungsverhältnissen verbunden, mit Ausbeutungsverhältnissen, mit politischer Marginalisierung und kultureller Diskriminierung (Young 1990, Kap. 1). Dabei sind Unterdrückungsverhältnisse nicht binäre Beziehungen zwischen Unterdrückern und Unterdrückten, sondern es sind Angehörige bestimmter Gruppen, die strukturellen Benachteiligungen unterworfen sind. Unterdrückung, so jüngst die amerikanische Philosophin Sally Haslanger, ist etwas, das Akteure, aber eben auch Strukturen „tun“, wenn auch in unterschiedlicher Weise. Akteure verursachen ungerechtfertigtes Leid, indem sie Macht missbrauchen (jemanden in einem schlechten Licht darstellen), Strukturen verursachen Ungerechtigkeit, indem sie falsche Machtkonzentrationen erzeugen (Haslinger 2012, S. 311).

Eine Gesellschaftsstruktur lässt sich als ein System von (formellen und informellen) Regeln verstehen, die für die Machtverhältnisse unter den verschiedenen Akteuren, die nach diesen Regeln spielen, verantwortlich sind. Sie kann dann als ungerecht bezeichnet werden, wenn die Regeln, die sie reproduziert, manche gesellschaftlichen Gruppen hinsichtlich ihrer relativen Machtpositionen systematisch gegenüber anderen Gruppen benachteiligen, im Zugang zu um-

kämpften Gütern und Chancen, von der Bildung über die Gesundheitsversorgung und den Arbeitsmarkt bis hin zum Wohnraum. Untersuchungen belegen, dass sich Reichtum innerhalb der oberen 1 Prozent weltweit reproduziert (80 Personen weltweit verfügen über so viele materielle Mittel wie die gesamte ärmere Hälfte der Weltbevölkerung, nämlich zusammen 3,5 Milliarden), die Mittelschichten in den Ländern des Nordens schrumpfen und die Aufstiegschancen durch Bildung geringer werden (Nachtwey 2016; Milanovic 2016).

Aber auch an anderer Stelle zeigt sich die strukturelle Ausgrenzung: Wer Mohamed heißt, hat schlechtere Karten beim Jobgespräch und bei der Wohnungssuche als Martin, Michael verdient im Durchschnitt immer noch mehr als Michaela, auch 28 Jahre nach der Wiedervereinigung sind Spitzenpositionen im Osten Deutschlands immer noch meistens von „Wessis“ besetzt. (Von 24 Präsidenten der Oberlandesgerichte stammt keiner aus Ostdeutschland, von den 194 Vorstandsmitgliedern der DAX-Unternehmen gerade einmal fünf. Und von den 56 Staatssekretären der Bundesregierung kommen nur fünf aus dem Osten; vgl. Friedrich 2018.) Einer anhaltenden ökonomischen und kulturellen Fragmentierung unserer Gesellschaften folgt ein Verlust der politischen Einflussnahme der Mittelschichten. In den USA beispielsweise gehen 80 Prozent der Amerikaner wählen, die zur höchsten Einkommensgruppe gehören, während dies im untersten Dezil nur auf 40 Prozent zutrifft (Milanovic 2016, S. 210). In Deutschland sieht es ganz ähnlich aus. Hier haben bei einer Untersuchung sogar 90 Prozent des oberen Drittels der Gesellschaft angegeben, dass sie regelmäßig wählen gehen, während in Gebieten wie zum Beispiel Köln-Chorweiler oder Leipzig-Volkmarisdorf kaum mehr als 40 Prozent Wahlbeteiligung besteht (Schäfer 2010). Offensichtlich hat der einkommensschwache Teil der Bevölkerung bereits resigniert bzw. drückt seinen Unmut, sich nicht repräsentiert zu fühlen, durch das Fernbleiben von der Urne aus, während die Reichen sich ihrer Pflicht, wählen zu gehen, eher bewusst sind und sich auch mehr davon versprechen.

Diese gesellschaftlichen Gruppen haben offensichtlich weniger politische Macht und sind dennoch den bestehenden Regulierungen mehr oder weniger unterworfen. Ganz gleich, auf welcher Grundlage man eine strukturelle Ungerechtigkeit diagnostiziert: Diese Ungerechtigkeit bringt, um als strukturelle zu gelten und nicht lediglich als Folge unfairer oder ungleicher Verteilung, eine hartnäckige, tiefe Machtungleichheit zwischen sozialen Gruppen zum Ausdruck.

5 Ungerechtigkeit aus globaler Sicht

Was bedeutet dies für die anfangs eingeforderte globale Perspektive? Wie sinnvoll ist es, Ungerechtigkeiten aus globaler Sicht zu analysieren? Und was bedeutet es für unsere Mobilitätsdiagnose?

Weltweit sind 65,6 Millionen Menschen auf der Flucht (Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen), so viele wie Frankreich Einwohner hat. Länder außerhalb der EU haben den mit Abstand größten Anteil an Geflüchteten übernommen. Im Libanon kamen 2015 auf 1000 Einwohner 209 Flüchtlinge, in Jordanien 90 auf 1000. Mit Bezug auf die Wirtschaftskraft der Länder heißt das, dass auf einen US-Dollar pro BIP pro Kopf in Äthiopien 469 Flüchtlinge kommen, in Pakistan 322, in Uganda 216, in der Türkei 94 – und in Deutschland weniger als 20 (Lessenich 2018, S. 155). Die Europäische Union hat ihre Außengrenzen massiv verstärkt, das Grenzregime ist inzwischen an die türkisch-syrische Grenze, weit nach Libyen und in den Tschad hinein verlegt worden. Und doch, die Grenze ist keinesfalls dicht. Nicht einmal, wenn es um den Einlass nach Europa geht.

Tagtäglich findet in den europäischen Ländern (vor allem im Westen Europas) eine Auslagerung von Arbeit statt, nicht ins Ausland, sondern direkt bei uns vor der Haustüre, besser gesagt: hinter der Haustüre, bei uns zu Hause – meistens zu Arbeitsbedingungen wie im globalen Süden. Ich spreche von den Millionen Dienstleister*innen, unter ihnen allein 6,5 Millionen Philippinnen, die als Haushaltshilfen und Kinderfrauen in privaten Haushalten in Europa, den USA, Hongkong oder Saudi-Arabien arbeiten. In den meisten Fällen lassen sie ihre eigene Familie im Herkunftsland zurück und sorgen durch ihre Arbeit im Ausland für den Unterhalt der Kinder und die übrige Familie (Parreñas 2001).

In den Jahren der Fürsorge für die Kinder des Arbeitgebers leiden sie unter der Entfremdung von ihren eigenen Kindern, die sie als Touristinnen und, nach Ablauf des Visums, als sich illegal im Land aufhaltende Immigrantinnen nicht ins Aufnahmeland mitbringen konnten. Da der Umgang mit den Kindern ihres Arbeitgebers sie an ihre eigenen erinnert, „übertragen“ sie die Fürsorge auf die fremden Kinder – was für die aufnehmende Familie ein Glücksfall, für die Kinderfrauen ein Alptraum ist (Schwalgin/Lutz 2006). Emotionale Ressourcen werden zum „Mehrwert“ angebotener Fürsorgearbeit.

Paradoxerweise können durch diese Form der Externalisierung die gut ausgebildeten Frauen von der Hausarbeit entlastet werden (der Mann im Haus fühlte sich da ohnehin nicht so recht zuständig), ähnlich funktioniert dies mit der Altenbetreuung und der 24-Stunden-Versorgung. Arbeitskräfte von den Randzonen des globalen Kapitalismus sind im Zentrum des Kapitalismus gerne gesehen (Lessenich 2018, S. 162). Die Externalisierungsgesellschaft, wie es der Münchner

Soziologe Stephan Lessenich nennt, lebt davon, dass wir (die Menschen in den Industrienationen) Herrschafts- und Ungleichheitsstrukturen weltweit perpetuieren. Menschen in Bangladesch nähen unter unwürdigen Bedingungen unsere Kleidung, wir senden unseren Müll und Elektroschrott nach Afrika, wir essen vegane Sojaprodukte, für die in Argentinien Wald im großen Stil gerodet wird und für die allein in Deutschland jährlich eine Fläche von der Größe Hessens intensiv mit enormem Pestizideinsatz bewirtschaftet wird. Und auch unser nicht mehr zugelassenes Dieselfahrzeug wird ganz legal nach Osteuropa oder Afrika verbracht. Ausbeutungsverhältnisse, Armut, aber auch Umweltverschmutzung und Gesundheitsrisiken werden in andere Regionen verschoben oder finden illegal und, von den Augen vieler abgeschirmt, im Verborgenen statt.

Strukturelle Ungerechtigkeit zeigt sich in der asymmetrischen Berechtigung, Grenzen überqueren zu können, die Macht zu besitzen, Einbahnstraßen in der Welt etablieren und Menschen in unsicheren Rechtspositionen festhalten zu können, sodass sie nur „Angebote kriegen, die sie nicht ablehnen können“. Aus der Handlungsperspektive wird eine beschränkte symbolische Präsenz von Frauen, Mädchen und Angehörigen kultureller Minderheiten sowohl im innergesellschaftlichen als auch im internationalen Diskurs sichtbar. Ökonomisch marginalisierte Personen erfahren sich auch kulturell als unsichtbar in der gesellschaftlichen symbolischen Repräsentation oder einer völlig verzerrten Darstellung ausgesetzt. Formell und informell erbrachten Leistungen wird entweder eine zu geringe Würdigung entgegengebracht oder sie werden gesellschaftlich, wie bei der Fürsorgearbeit, so gut wie gar nicht anerkannt. Beide Sichtweisen, die strukturelle und die handlungsbezogene, greifen hier ineinander; beide Perspektiven sind notwendig, um einen Begriff globaler Ungerechtigkeit zu entwickeln.

Man könnte an dieser Stelle einwenden, dass sich die bisherigen Ausführungen weiterhin an den Prinzipien der distributiven Gerechtigkeit orientieren. Geht es bei diesem Beispiel nicht um die ungleiche Verteilung von Lasten und den ungleichen Zugang zu begehrten Ressourcen? Das ist, wie mir scheint, nicht der Fall, denn auch Macht ist relational und nicht verteilbar. Im Vordergrund struktureller Ungerechtigkeit steht die Machtasymmetrie bzw. die Ohnmacht, von Regeln dominiert zu werden, durch die Chancen und Einflussmöglichkeiten versperrt werden. Der „Mehrwert“ des Begriffs der Ungerechtigkeit liegt darin, aufdecken zu können, wie eine gewisse Ignoranz auf Seiten der Profiteure in Bezug auf „billige Arbeitskräfte“ auf der einen Seite – mit internationalen Regeln, die diese Arbeitsbedingungen zulassen – auf die Verzweiflung der Arbeitssuchenden auf der anderen Seite trifft.

Außerdem aber fragen Sie sich vielleicht, ob mit der Abwendung von der distributiven Gerechtigkeit auch jegliche Vorstellung von Gleichheit aufgegeben

wird. Das ist nicht der Fall. Es bietet sich an, zwei Ebenen zu unterscheiden, auf denen Gleichheit eine Rolle spielt. Auf der einen Ebene geht es um die Verteilung von Gütern und ihre begründeten (oder unbegründeten) Ausnahmen. Auf einer grundlegenden Ebene steht die Gleichheit als Mensch zentral. Sie bedarf keiner weiteren Begründung. Gleichheit und Ungleichheit sind hier nicht in einem Wechselverhältnis aufeinander bezogen. Die Gleichheit als Mensch, der Respekt verdient, wird auf dieser normativen Ebene nicht (mehr) in Frage gestellt. Dass dies so ist, sieht man daran, dass wir nicht öffentlich begründen müssen, dass es zwischen Menschen vorausgehende Wertunterschiede gibt. Historische Beispiele solcher Wertunterschiede sind etwa das vermeintliche Recht des Erstgeborenen, das er gegenüber allen weiteren Kindern proklamiert, oder Diskriminierungen derart, dass Weiße mehr wert seien als Menschen anderer Hautfarbe oder Männer mehr als Frauen. Solche Begründungsstrategien hat es natürlich sowohl in der Moral als auch den Naturwissenschaften gegeben; sie in dieser offensichtlichen und öffentlichen Weise zu vertreten, scheint aber so gut wie ausgeschlossen zu sein (Tugendhat 1993, S. 375). Das bedeutet allerdings nicht, dass es in der Praxis keine Diskriminierung gibt, aber diese streitet in der Regel Menschen nicht ab, gleichermaßen Menschen zu sein.

6 Verpflichtungen

Wer aber ist verpflichtet, etwas zu tun? Verpflichtet uns die Diagnose der Ungerechtigkeit überhaupt zu etwas? Ist die Fallhöhe zwischen der Diagnose struktureller Hindernisse sowie öffentlicher Demütigung und der Verpflichtung, etwas dagegen zu tun, nicht sehr hoch? Die Überwindung ökonomischer und politischer lokal-globaler Ungerechtigkeiten lässt sich am besten als zweigleisiges Anliegen verstehen: Es basiert zum einen darauf, dass bei *Schädigungen* (und auch bei *Erfolg*) Verantwortlichkeit im Rahmen der zuvor festgestellten Zuständigkeit den Handelnden zugeschrieben wird. Die „Sorgekette“ bei unserem Beispiel korrespondiert mit der „Verantwortungskette“. Verantwortlich erscheinen wir alle, die wir „billige“ Dienstleistungen in Anspruch nehmen, aber auch die verantwortlichen Regierungen, die keine offiziellen Aufenthaltsgenehmigungen für Dienstleister*innen erteilen und so verhindern, dass deren Kinder mitkommen können, die zulassen, dass Menschen notwendige Arbeit verrichten, ohne einen angemessenen Aufenthaltsstatus zu bekommen, die eine Mobilitätsücke durch massiven Grenzschutz aufrechterhalten, der einseitig die unerwünschten Nebenprodukte unserer Lebensweise nach außen durchlässt, aber selbst die, die es nach „drinnen“ geschafft haben, unsichtbar bleiben lässt. Auf Basis dessen kann zweitens bestimmt werden, wer politisch verantwortlich ist, *zukünftig* zu erwar-

tende Schäden präventiv abzuwenden (oder zukünftig Erfolge herbeizuführen). Die, die potenziell schädigen können, sind zugleich Anwärter*innen für eine Verantwortung, die sich darin zeigt, mögliche Schädigungen verhindern zu können.

Ganz sicher ist der Einzelne mit diesen Verantwortungszuschreibungen überfordert. Das Kollektiv (seien es Nichtregierungsorganisationen, Assoziationen, der Staat, Europa) ist in vieler Hinsicht wesentlich besser gerüstet, mit diesen Herausforderungen der Globalisierung fertig zu werden. Individuelle Verpflichtungen und politische Kollektive stehen in einem Ergänzungsverhältnis zueinander.

7 Schluss

Das bringt mich zum Schluss. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine Theorie der Ungerechtigkeit mindestens drei Ansprüchen genügen sollte. Sie diagnostiziert erstens erfahrungsbasierte, handlungsbezogene Ungerechtigkeiten, die sie zweitens im Rahmen struktureller Ungerechtigkeiten, die lokal auftreten, aber globales Ausmaß haben können, zusammen analysiert. Drittens werden auf diese Weise normative Bedingungen für die Generierung von Normen, Regeln und Rechten offengelegt, die politische Machtasymmetrien aufzeigen und auf politische Marginalisierung, Prozesse des *Zum-Schweigen-Bringens* und der öffentlichen Herabwürdigung verweisen und die letztlich einer politischen Partizipation im Wege stehen. Diese drei Facetten der Ungerechtigkeit, die handlungsbezogene, strukturelle und politische Ungerechtigkeit, verweisen aufeinander: Erstere hinterfragt Praktiken unerwünschter Repräsentation, die zweite analysiert institutionelle Hindernisse, in denen sich die diskriminierenden Handlungen abspielen, und letztere nimmt die Blockaden politischer Partizipation in den Blick.

Braucht die Ungerechtigkeit die Gerechtigkeit eigentlich noch? Handlungsbezogene, strukturelle und politische Ungerechtigkeit, wie ich sie hier vorgestellt habe, sind nicht auf eine zuvor begründete Vorstellung von Gerechtigkeit bezogen. Unser Sinn für Ungerechtigkeit weist uns auf Verwerfungen hin, die wir als demütigend, unterdrückerisch, ausbeuterisch erfahren. In der Theorie können wir diese Formen der Beherrschung beschreiben (was ich ansatzweise versucht habe). Ihre letzte Plausibilität kann sich nur in der politischen Praxis zeigen. Das bedeutet nicht, dass wir nicht den Kuchen auch zukünftig in gleich große Stücke schneiden – es sei denn, ein Kind schreit: „Das ist ungerecht, ich möchte mehr“. Dieser Ungerechtigkeit müssen wir dann nachgehen.

Normative Standards, auch und gerade Gerechtigkeitsstandards, sind, so zeigt die Diskussion um Ungerechtigkeitstheorien auch, nur eine vorübergehende Erscheinung. Sie können schnell vom Einbruch der Grausamkeit, die unter einer dünnen Decke der Zivilisation schlummert, untergepflügt werden. Es gilt diese Einbrüche zu sehen – nicht, damit wir um sie herumlaufen, sondern um Warnschilder aufzustellen und um zu verstehen, wie sie entstehen können. Das ist die Aufgabe der Ungerechtigkeit.

Bibliographie

- Aristoteles (1985): *Nikomachische Ethik*. Hamburg: Meiner.
- Augustinus (2007): *Vom Gottesstaat (De Civitate Dei)*. Hrsg. von Wilhelm Thimme. München: dtv.
- Flügel-Martinsen, Oliver (2013): „Ungerechtigkeit“. In: Anna Goppel/Corinna Mieth/Christian Neuhäuser (Hrsg.): *Handbuch Gerechtigkeit*. Stuttgart: J.B. Metzler, S. 53–59.
- Forst, Rainer (2011): „Die Ungerechtigkeit der Gerechtigkeit. Normative Dialektik nach Ibsen, Cavell und Adorno“. In: Rainer Forst: *Kritik der Rechtfertigungsverhältnisse. Perspektiven einer kritischen Theorie der Politik*. Berlin: Suhrkamp, S. 181–195.
- Fricker, Miranda (2007): *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedrichs, Julia (2018): „Keine halben Sachen“. In: *Süddeutsche Zeitung. Plan W. Frauen verändern Wirtschaft* 04/2018, S. 10–13. https://www.sueddeutsche.de/app/szbeilagen/nas/sv1/outbox_pdf/Plan_W_Dezember_2018.pdf, abgerufen am 17.12.2018.
- Gosepath, Stefan (2004): *Gleiche Gerechtigkeit. Grundlagen eines liberalen Egalitarismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Haslanger, Sally (2012): *Resisting Reality: Social Construction and Social Critique*. Oxford: Oxford University Press.
- Lessenich, Stephan (2018): *Neben uns die Sintflut. Wie wir auf Kosten anderer leben*. München: Piper.
- Milanovic, Branko (2016): *Die ungleiche Welt. Migration, das Eine Prozent und die Zukunft der Mittelschicht*. Berlin: Suhrkamp.
- Montaigne, Michel de (2001): *Essais*. Erste moderne Gesamtübersetzung von Hans Stilett. München: dtv.
- Nachtwey, Oliver (2016): *Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*. Berlin: Edition Suhrkamp.
- Parreñas, Rhacel S. (2001): *Servants of Globalization. Women, Migration, and Domestic Work*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Platon (1988): *Der Staat*. In: Platon: *Sämtliche Dialoge*. Bd. 6. Hrsg. von Otto Apelt. Hamburg: Meiner.
- Schäfer Armin (2010): „Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie“. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 4. Nr. 1, S. 131–156.
- Schwalgin, Susanne/Lutz, Helma (2006): *Vom Weltmarkt in den Privathaushalt. Die neuen Dienstmädchen im Zeitalter der Globalisierung*. Opladen: Budrich.
- Shklar, Judith (1992): *The Faces of Injustice*. Yale: Yale University Press.

Tugendhat, Ernst (1983): *Vorlesungen zur Ethik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

World Trade Organization (WTO) (2018): *World Trade Statistical Review*. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018_e.pdf, abgerufen am 17.12.2018.

Young, Iris M. (1990): *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

Véronique Zanetti

The *Jus Post Bellum* and the Responsibility toward Refugees of War

The philosophical debate on the legitimization of war has a long history. With few exceptions, however, the center of attention has usually been placed on what legitimizes wars (*jus ad bellum*) and how they may be led (*jus in bello*). Most theoreticians have not discussed the dimension of the *jus post bellum*: that wars, just like every other human action, not only have a beginning and are carried out but also have an end and an aftermath and involve responsibility for the consequences of the events. What happens after the war, whether (and which of) the protagonists are liable for the political, institutional and economic reconstruction of the country, whether they carry a responsibility toward the collapsed society, the wounded, those that were left behind or the refugees, these ethically essential questions are usually not taken into consideration. This may be explained by the fact that the problems mentioned, once the war is over, obligate politics and not the conduct of war (and thus no longer the theory of a legitimate war). That such an explanation is wholly inappropriate is not only confirmed by the pragmatic fact that poorly held peace negotiations, unfair treaties and unresolved conflicts may fuel new violent conflicts. It is simply stunning that the consequences of individual and collective actions are considered from ethical as well as legal perspectives as intrinsic components of their legitimization but that the devastating effects of the war are hardly taken into account in the analysis of the war's justness and resulting responsibilities.

In recent decades, the neglected dimension of the *jus post bellum* has at least received increased attention, particularly as a result of the unresolved conflicts in Afghanistan and Iraq as well as the devastating civil war in Syria (Orend 2012; May 2012). This paper does not aim to discuss the doctrine of the *jus post bellum* as a whole or to put it into a new perspective. I will focus on a grave consequence of the war and a significant dimension of the post-war period that is unjustly ignored by the relevant theory, namely, the question regarding responsibility and obligation toward refugees, that is, persons who left their country because of the war.

A German version of the text will be published in v. Harbou/Markow (2019). I would like to thank Rüdiger Bittner, Manfred Frank, André Georgi, Frederik v. Harbou, Jaketerina Markow and the participants of the research colloquium practical philosophy in Bielefeld for their important comments and input.

Do those who willfully start a war have a responsibility toward refugees in the form of an obligation that is not already covered by international refugee law?¹ Should the answer be positive, the question then arises whether the initiators of the war are also responsible if the war represents a “just” intervention against a regime that itself has caused streams of refugees due to massive human rights abuses. Underlying this line of thought is the more general question whether the ethics of peace – the reflection on the conditions of its just establishment and the responsibilities for its realization – should be understood as part of the *jus post bellum* doctrine. The very sketchiness of the doctrine and especially its dependence on other parts of the doctrine of the just war invite skepticism. After the war, one might argue, everything should be done to pacify a conflict permanently. Pragmatism and efficiency, not retributive considerations are then called for. Blaming a certain side for the war does not lead anywhere. Wars are a business in which all involved inevitably get their hands dirty. A final line should be drawn and the focus should be on the future.

Those who think this way consider the obligation to help in the reconstruction effort as a duty of humanity. Accordingly, the doctrine of just war would lose its applicability with the war’s end. A *jus post bellum* would thus be superfluous (Lazar 2012).

This article concentrates on these questions and the desideratum of the literature on the just war. I will distinguish between a minimal and maximal interpretation of the *jus post bellum*. In addition, I will ask whether the *jus post bellum* should be conceived in a logical and ethical connection with the *jus ad bellum* and the *jus in bello* at all.

I will analyze the arguments that speak for and against treating the dimension of flight from the consequences of war under the rubric of the *jus post bellum*. I will not argue in favor of a too close connection between the three elements of the doctrine of the just war. Wars, such as defensive war or humanitarian intervention, are not only unjust because the parties involved do not care about the post-war period. And an unjust war does not automatically mean a failure of the *jus post bellum*. Moreover, the variety of the potential measures for maintaining peace becomes too limited if one focuses solely on the attribution of guilt (Lazar 2012, p. 204). Not only the fighting parties but also countries that are financially better off and have the required competencies should be involved in the reconstruction effort. There is a lot to be said, however, that *jus post bellum* should not be entirely substituted by an independent doctrine of

1 With respect to the protection of refugees, focus is especially on the Geneva Refugee Convention of 1951 and its additional protocol on the legal status of refugees of 1967.

peace. The serious consideration of establishing sustainable peace as well as the resulting costs should place high burdens on the decision to use military force. I also advocate the position that part of the responsibilities toward refugees of war are due to the destruction that is inevitably caused by the war. In this sense, all parties involved in the war carry a responsibility insofar as they bring harm to a people (Pattison 2013; Carens 2013, p. 195).² “War matters not only because of the terrible toll it takes on human lives and the environment, but because it is practically the only sphere of human conduct in which we actively aim at such terrible ends – and believe that it might be justified to do so” (Frowe/Lazar 2018, p. 2). This speaks for a *jus post bellum*. The obligation – I will make a suggestion at the end as to how it could be designed institutionally – should, however, not be understood as punishment but as a form of compensation. Thus, the USA took in hundreds of thousands of refugees from Vietnam, Cambodia and Laos after the Vietnam War – as a gesture of compensation. *With reference to the problem of refugees of war*, however, I consider it irrelevant who initiated the war or whether the war was just or unjust.

I would like to point out that I do not take up the debate as to whether nations have a general obligation to take in refugees of war and how such an obligation is in agreement with the right to sovereignty. I also do not focus on a duty of humanity toward others (be they next of kin or strangers). I do not deny it, on the contrary. However, my considerations are limited here to aspects of the *jus post bellum*. The retributive argument does not replace humanitarian responsibility, though. The special responsibility of some nations does not provide others with a blank check to neglect their legal and humanitarian obligations. I am aware of the fact that, as soon as I allow the relationship between the reasons for the flight and the responsibility toward refugees to become normatively relevant I open a Pandora’s box: We would have to ask ourselves accordingly why only war but not all other causes for flight, which are also due to the harming of people and unjust global institutions such as global poverty or climate change, are taken into account. Indeed, these aspects would have to be analyzed as well. I will intentionally leave them out here. I solely focus on the context of war, thus on the *jus post bellum*. As mentioned, it is about a concrete responsibility and not about an obligation of man in general. Since

2 Joseph Carens mentions the causal connection of causing harm as a potential justification for having to take in refugees.

there is hardly any literature on this question that affects me, I consider this article as a draft to stimulate a debate that is only slowly beginning.³

1 *Jus Post Bellum*

The *jus post bellum* regulates the transition from war to peace and the establishment of a post-war order. Considerations on a just peace are articulated along three axes: compensation for damages; retributive justice, namely, the punishment of war crimes; establishment of institutional conditions of a permanent peace. Although there are different opinions in the literature on how a just post-war state should look like, how it is brought about and which demands are directed at whom, there is broad consensus about some key aspects: namely, that the victorious parties should reestablish the political sovereignty and territorial integrity of the defeated enemy; that the victims of war crimes should be compensated; that the defeated nation and its civil society should be supported in the rebuilding effort and that war criminals should be put on trial (Fabre 2018). Opinions vary significantly when it comes to ascribing responsibilities.

Minimalists consider the *jus ad bellum* to be a legal instrument of prevention to limit the demands of the victorious parties from the beginning. They distance themselves from the theologically rooted doctrine of the just war and base their position on the legal interpretation as it was provided especially in the 17th and 18th centuries by Hugo Grotius and Emer de Vattel (Bellamy 2008, p. 602).⁴ According to them, those in power may only go to war with the purpose of responding to unjust attacks (de Vattel [1758] 1959).⁵ The *jus post bellum* was accordingly

³ One of the few exceptions is an article by James Souter, Souter (2014). Carens also mentions compensation as potential justification of a special obligation. However, he does not follow up on this any further: “The first rationale [to generate a duty to admit refugees] is causal connection. Sometimes we have an obligation to admit refugees because the actions of our own state have contributed in some way to the fact that the refugees are no longer safe in their home country” (Carens 2013, p. 195).

⁴ See Alex Bellamy “Drawing upon the quasi-judicial concept of the just war evident in the work of jurists such as Grotius and Vattel (...), minimalists tend to view just wars in terms of rights vindication and argue that combatants are entitled to wage war only to the point at which their rights are vindicated” (Bellamy 2008, p. 602).

⁵ War is the state of pursuing the law through violence, says Emer de Vattel (“Der Krieg ist der Zustand der Verfolgung des Rechts durch die Gewalt”, de Vattel [1758] 1959, Chap. I/I). And nations have the right to make use of force only to their defense and protection of their rights (Und das Recht zur Gewaltanwendung steht den Nationen “nur zu ihrer Verteidigung und zur Wahrung ihrer Rechte zu”, de Vattel [1758] 1959, Chap. III/III).

limited to correcting the wrong that had caused the war. This includes the legal regulation of compensation and restitution of illegally taken goods. Law should prevent that the resulting vacuum of power would be abused by the victorious parties for their own good.

With regard to the question whether nations are only allowed to restore the *status quo ante*, minimalists respond differently. Some consider the removal of a government that has been viewed as a threat to international peace as a consequent and rightful continuation of the *jus ad bellum* (Orend 2012, p. 45; Cohen 2006–7, p. 498).⁶ Strictly speaking, however, regime change does not belong to the legal measures of correcting unlawful behavior; other authors therefore criticize this position as inconsistent (Bellamy 2008, p. 606). On the other hand, the punishment of war criminals is considered to be an important measure in restoring trust in the judicial institutions and the state. In the minimalist interpretation, it is moreover unclear how legal instruments are to function if neither side has a just reason for the war. And if a war was unjust, the minimalist does not have the ability to hold the unjust victor responsible for taking *jus post bellum* measures.

Maximalists argue that victory does not only entail the obligation to moderate but also to take positive measures towards a sustainable peace and the reestablishment of a functioning constitutional state (Bellamy 2008). The return of stolen goods, compensation for goods that cannot be replaced, rebuilding, reconciliation, are, as already mentioned, measures that, in the view of maximalists, contribute to a just and sustainable peace and therefore belong to the instruments of the *jus post bellum*. They exist largely independent of the legitimacy or illegitimacy of the war (May 2012, pp. 19–20)

It is astonishing that neither the mainly corrective interpretation of the *jus post bellum* by the minimalists nor the extended interpretation of the maximalists takes into account the dimension of displacement and flight as one aspect of the consequences of war and responsibility to rebuild.

One reason for this may be the fact that refugees, insofar as they are in exile, are mostly not part of post-war negotiations. This reason is, however, hardly convincing. Displacement and flight are not natural events. People leave their homes during the war because they lost everything in the devastation of the war, because they are afraid of their lives or because they have been intentionally displaced by the government or a war party. Moreover, a large proportion of

⁶ See Orend, who considers the aim of a just war as to ensure “a more secure possession of our rights, both individual and collective” (Orend 2012, p. 45). Other critics go much further and view the normative standard of interventionist nations to install more just governments as an extension of colonial thought (Cohen 2006–7, p. 498).

refugees wish to return to their native country. Enabling and preparing their return is often one of the basic preconditions for reviving a broken economy and sustainable peace among a society.⁷ Due to at least these two reasons the aspect of responsibility toward refugees belongs, in my view, to the key questions of the ethics of a just peace – and accordingly, of the *jus post bellum*. Therefore, one may wonder why it has been totally neglected in the debate.

2 War Refugees and Their Protection through International Law

Before I discuss the arguments that speak for or against the reference to refugees in the *jus post bellum*, two concepts need to be clarified.

First: When I speak of war refugees, I distance myself from a literal interpretation of the Geneva Refugee Convention, which defines refugees as persons that are being pursued for reasons of race, religion, nationality, affiliation with a certain social group or political convictions (Art. 1 Geneva Refugee Convention). This definition is based on individual situations and neglects war as a structural cause for flight. When I speak of refugees, fleeing persons or also displaced persons, I consider these three concepts not only as representing one and the same, but I also limit myself in this context entirely to flight as a consequence of war.

Second, I will not deal with the problem of domestic displacement. Not because I consider it less dramatic, quite the contrary. Those that are forced to flee within their own country are tragically the “poor relatives” of international law (Orchard 2016, p. 604). While international refugees have a right to protection by the Geneva Refugee Convention of 1951 and thus also receive support from the Refugee Agency of the United Nations (UNHCR), it is expected that domestically displaced persons first of all receive support from their native country even though that is oftentimes the cause for their flight. The mandate of the UNHCR usually does not apply to this group which is even larger than that of international refugees.

My focus is solely on international refugees because the principle of sovereignty often serves governments as a pretense to limit access to their territories. This illustrates the dilemma in which the EU finds itself with respect to those member states that close their borders to refugees. In the context of the *jus*

⁷ It should, however, not be forgotten that the massive return of refugees can lead to significant problems especially when their flight was due to civil wars, genocide or widespread racism. I thank Rüdiger Bittner for pointing this out.

post bellum, obligation is being tied to the special responsibility for damage that has been caused, thus responsibility becomes a matter of retributive duties. The duties toward refugees would accordingly fall under the obligations of compensation for damage that has been caused.

Another problem needs to be pointed out: Does the *jus post bellum* merely create moral or also legal responsibilities? The status of the *jus post bellum* remains unclear. For some authors, it definitely falls into the realm of morality (Cryer 2012; Walzer 2004, pp. 162–168). For others, it should also entail legal effects that result from legal norms of humanitarian international law, international human rights agreements or international criminal law (Österdahl/van Zadel 2009, p. 175).⁸ In my view, both positions are valid. The *jus post bellum* is based on a corpus of international law that binds the respective contracting states. The basic principles of the *jus post bellum*, however, are moral principles that have a regulatory function insofar as they provide information on how international law can be further developed by interpretation or new contracts (May 2012, p. 4).⁹

3 Responsibilities toward Refugees as Part of the *Jus Post Bellum*?

A first argument against integrating a responsibility toward refugees into the doctrine of the *jus post bellum* could be: We only speak of *jus post bellum* if the war is over. The refugee problem is one that occurs during the war. After the war, it is only temporary, as long as the rebuilding of the nation has not gone far enough, as long as there is not a minimum of sufficient infrastructure and security.

This argument is of a fundamental nature. It is about clarifying when one can speak appropriately of a “post-war period”, as it is in many cases problematic to definitively say when a war is really over. Many conflicts, particularly those that fall under the typology of the so-called new wars, neither have a clearly definable beginning (the war is not “declared”) nor a clearly definable end. “Conventional wars” – such as the Gulf War that was declared in 2003 by then US President George W. Bush – also often have an open end: When his suc-

⁸ Some authors see a quasi-legal set of additional responsibilities in the mandate of aid: The obligation of reconstruction, as declared by the ICISS (Bellamy 2008, p. 616).

⁹ “In setting out a group of *jus post bellum* principles I am making a plea for them to become instituted, but my arguments in favor of having them become legal norms should not be confused with thinking that they already have legal status, which they do not” (May 2012, p. 4).

cessor Barack Obama announced the withdrawal of troops in August 2010, more than 3,000 American soldiers had been called since Bush's proclaimed end of the war (May 2013, p. 316).

The end of military conflict moreover does not necessarily resolve the cause of flight. The reasons for flight are diverse. A continuous lack of security or an ongoing threat for certain groups can be good reasons for granting protection.

The history of wars of the 20th and 21st centuries additionally provides examples for the fact that elements of the doctrine of the *jus post bellum* indeed have unfolded effectiveness *before* the war's end. This especially holds for prosecutions of war crimes. The most famous examples are the trials against US Lieutenant William L. Calley, responsible for the My-Lai massacre in the Vietnam War, or more recently, against those responsible for the humiliating abuse in the US-led Abu-Ghraib prison during the Iraq War (May 2012, Chap. 4).¹⁰ "Efforts at rebuilding civil and political society can be made (...) even as hostilities of insurgent warfare or concerted terrorism continue in ways that can plausibly be said to extend the original war" (Coady 2011, p. 50).

Here one may argue that the realm of the *jus post bellum* has been left in favor of the *jus in bello*. It is the task of the judiciary during the war to assess whether the (Geneva) Conventions were adhered to or not.

Regardless of whether the *jus in bello* is to be understood in close connection to other parts of the doctrine of the just war or not, it is in my opinion appropriate and desirable to never ignore the state *after the war* in considerations on whether a war or a humanitarian intervention is legitimate and how they are carried out. Already Immanuel Kant stated a warning in his *Perpetual Peace* as a precondition to a potential peace between governments: "No state at war with another shall allow itself such acts of hostility as would have to make mutual trust impossible during a future peace" (Kant [1795] 1996, p. 320). Thus, he points out that the ways in which a war is conducted, which type of crimes combatants commit or what kinds of weapons are used have a significant effect on peace negotiations and the rebuilding effort after the war. One may only think of the long lasting societal traumatization that results from the systematic practice of rape as an instrument of war (the humiliation of the opposition) as well as the long-term environmental damages from chemical or atom bombs. "(...) States should look not only to the short-term consequences of wartime war crimes trials, but also to the longer-term issue of what the society will be like at the end of

¹⁰ In both cases, prosecutions were carried out before US military courts. It is, however, not a requirement of retributive justice that war crimes are tried before an international tribunal (May 2013, Chap. 4).

war if that war has been conducted in a way that involves war crimes. This raises *Jus post bellum* issues (...)” (May 2012, p. 73).

If one took the perspective of the *jus post bellum* seriously, then governments would have to assess, from the perspective of how things would look like after the war, whether it is worth to conduct the war in the first place. “[S]ome serious planning must go into the post-war phase right from the start. Winners, like the United States over Iraq in 2003, should never find themselves in a position where they have won the war but they do not know what to do now, and so start making up post-war policy on the fly” (Orend 2008, p. 40). This, however, does not mean that wars that are indeed legitimate automatically become delegitimized if no one has an idea of what should happen after the war.

There is another pressing question: Should *all* parties that have initiated a war be held responsible for the admission or financing of refugees (I will turn to this alternative briefly)? Even if a war was begun for humanitarian reasons? As a reminder: I argued in favor of the special responsibility toward refugees due to the harm caused and I am therefore inclined to answer positively. A counter argument would be: The retributive response is first of all conceptualized in a wrong way, it is secondly unfair and bears unintended consequences.

Regarding the first point: The response is wrongly conceptualized because it accuses the wrong side. Not those that carry out a humanitarian intervention violate negative rights, but those in power that caused the intervention by allowing or even organizing the violation of human rights.

This argument holds true. A police operation in response to a bank robbery, the allowed high speed of an ambulance or a fire truck etc. entail risks that we have to take in order for rapid help to be available. Help in reaction to an emergency or damage should therefore not be conceptualized as damage, not even if it results in “collateral damage” as long as it is not the means to realize the end but rather a side effect and is proportionate. However, even if the act, the goal of which is to rescue or aid cannot be considered as damaging – in spite of the fact that innocent people may be harmed by it – this does not mean that the victims have no claim to compensation. Violence in cases of self-defense and helping someone should only be directed at the attacker. It is not allowed to impact the legal interests of third parties as long as there is no state of emergency. If someone uninvolved is harmed by a police operation, he or she has the right to receive compensation (Lazar 2012, p. 208; Tracy 2007, pp. 16–19).

The second argument claims that the retributive perspective entails unjust consequences: “[C]onsistently pursued, rectificatory post-war policies would lead to crippling burdens on both just and unjust belligerents” (Lazar 2012, p. 207). Anxiety toward such “crippling burdens” is appropriate especially if one considers the other responsibilities that go hand in hand with maximalist

theory of the *jus post bellum*. The rebuilding of a destroyed nation and its institutions results in gigantic costs. If one were to consequently extend the retributive logic to these areas, the burdens would indeed be crippling and would also affect the wrong people: citizens of a country would be collectively held accountable, regardless of whether the war was legitimate or not. If it was legitimate, they would illegitimately be punished for the costs of a just action. If the war was illegitimate, the citizens would be doubly punished: for an unjust regime and for the consequences of the war led or caused by that regime.

I do not deny that both arguments have a point but would like to highlight three further aspects.

The first refers to the function of the three parts of the doctrine of the just war. The legitimacy of a humanitarian intervention depends both on reasons for going to war and on the way war is led. The literature acknowledges that a military intervention is justified only in reaction to massive human rights violations, i.e., massacres, forced relocation or displacement of a significant part of the population, “ethnic cleansing” or persecution of minorities. The paradox of such an intervention – namely, harming innocent people in the name of defending human rights – is supposed to be less acute due to the fact that attacks are prohibited if they may be “expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated”.¹¹ If the intervention is launched without a clear pathway to success and if it can only be successful by aerial bombardment that threatens non-military targets, it is prohibited.

Starting a war is undoubtedly one of the riskiest endeavors of all. Therefore, there should be high standards regarding the calculation of costs and benefits, and the party leading the war should be held accountable for consequences it did not aim for but the risk of which it could have anticipated (Stoecker 2004, p. 171).

However, these boundaries remain vague and they are morally questionable to the extent that they legitimate the use of military force.¹² The principles of the *jus post bellum* provide an opportunity to sharpen these criteria. If one takes them seriously, those who start a war must participate in rebuilding the damaged country. “There are *jus post bellum* duties on both sides at the end of a war. If the victorious party is the party that justly initiated war, then it may have duties to

¹¹ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977 Art. 51 § 5b.

¹² For an illuminating discussion on the principles legitimizing humanitarian intervention, see Merkel (2012).

rebuild and reconcile, etc.; and the losing side which was the aggressor also obviously has duties at the end of war” (May 2012, p. 16). Accordingly, no government would theoretically be allowed to enter military action which can be estimated to destroy the infrastructure of the opponent and either kill or displace numerous civilians. The responsibility toward refugees of war should also influence the way the war is conducted and provide a strong incentive to create a minimum of collateral damage. If an intervention is successful in achieving its goal, the number of refugees should moreover decrease and not increase.

The second aspect has to do with the logic of a humanitarian intervention. As it is widely known, such an intervention is supposed to protect people from the abuse of power of their own government. This justification rests on the liberal notion dating back to the early modern period which claims that states or governments are justified in exerting their monopoly of violence to protect their citizens. In turn, this means that a state that has become an instrument of repression against its own citizens has lost its legitimacy. Internally, it no longer deserves to be defended by its own people and has consequently forfeited the normative basis of the people’s obligation for defense. Externally, it loses its entitlement to recognition of its right to self-defense against other countries.

This opinion has meanwhile even made its way into international law. The concept of “Responsibility to Protect” (or “R2P”), which was particularly shaped by the “International Commission on Intervention and State Sovereignty” (ICISS)¹³ around the change of the millennium, indeed emphasizes the double responsibility that the concept of sovereignty entails: a responsibility directed toward the outside, namely, respecting the sovereignty of other nations, and a responsibility directed toward the inside, namely, protecting the fundamental rights of all citizens within the territory. If a state is not willing or not able to do so, it loses its right to be considered sovereign by the international community. Moreover, it should then be left to the international community to take on a subsidiary responsibility toward the people that are being threatened.

By admitting or financially supporting refugees from the country in which the intervention takes place, the intervening countries pursue their declared objectives: they offer protection. In individual cases, they even provide a replacement for the lost political status by granting refugees citizenship.¹⁴ This demonstrates, one might argue, a test of motivation: why should states that truly care about the protection of strangers, even at the cost of human loss among its own

¹³ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

¹⁴ On this see the article by James Souter who strongly advocates naturalization of war refugees as a gesture of compensation for a war: Souter (2014).

people and enormous financial costs as a result of the war, close their borders to refugees of war? In comparison to the overall costs of the intervention (including the costs for its own internal political stability), a contribution to solving refugee crises is relatively small but can have long-term economic benefits (D'Albis/Boutane/Coulibaly 2018).

Finally, it should be pointed out that international law only allows interventions that have been authorized by the UN. Unilateral interventions are in violation of international law. Since the international community has the responsibility to protect, this means that the very same community is liable for upholding the principles of the *jus post bellum*. Thus, the responsibilities would not be any different than they are now if the organization and costs of the refugee program would be added to the other principles of the *jus post bellum*. The UNHCR has already taken over a major part of refugee aid worldwide.

Those who are skeptical with respect to the *jus post bellum* as a legal instrument of peace will raise further doubts. They will, for example, claim that wars create chaotic conflict situations in which several actors are involved. It is often unclear who started a violent conflict or is otherwise responsible. In addition, war crimes are often committed by all parties involved.¹⁵

This skepticism is appropriate. Due to the just mentioned reasons, among others, I suggested to make no difference between the parties involved in the war. The killing of civilians and the destruction of their livelihood is *pro tanto* morally condemnable. Refugees of war are victims of violence, be it conducted by an unjust regime, by freedom fighters or intervening troops.

Finally, these skeptics will argue that what matters after the war is to fight suffering quickly and efficiently. The wealthier countries should contribute. This position is *de facto* not in conflict with the one I have taken. Saudi Arabia as a rich nation should contribute a much larger amount to the UNHCR than, for example, Yemen. The additional amount that Saudi Arabia would need to pay due to the devastating consequences of its military intervention in Yemen, including the flight of civilians, could benefit the UNHCR.

This consideration brings me to the final aspect of the *jus post bellum* that I would like to mention, namely, its institutionalization. I will limit myself to pro-

15 The question according to Seth Lazar is “whether the harms suffered in war should be treated under the corrective justice rubric at all. Appeals to corrective justice might make sense in peacetime, when the harms are of limited magnitude and the liable party can – with the aid of a careful judicial process – be ascertained. But in the aftermath of wars, when the suffering and wrongdoing are so widespread and general, a focus on compensation should be at best a subordinate goal to the overriding imperatives of reconstruction and peace building” (Lazar 2012, p. 207).

viding indications into which directions this aspect would need to be developed further.

4 The Institutional Dimension

One basic question still remains open: What kind of responsibility toward refugees is at issue? Should governments involved in war be made responsible to admit refugees of a defeated country or of a country in which they have intervened? The generalization of this condition would have absurd consequences. It would seem absurd to force a hostile state to admit refugees as well as to convince them to seek protection in that country. Who among the Syrian victims of Russian bombs would wish to be taken in by Russia? It should rather be left to the refugees in which country they would like to seek asylum.

Currently, the UNHCR is mainly being funded by voluntary contributions of governments, intergovernmental actors, foundations and private persons. It is, however, hard to understand why an organization that serves an indispensable purpose for the international community depends so strongly on the good will of the states. At the latest since the ICISS document on the responsibility to protect was recognized at the UN World Summit 2005 by numerous states – even though not in form of a binding declaration – the protection of civilians in armed conflicts can be considered an acknowledged duty of the international community.

Ideally, all states would have to pay into a refugee fund proportional to their gross national product as well as inversely proportional to the number of admitted refugees. States that already admit a larger number of refugees than on average would need to be relieved or freed with respect to their contribution. States that cause the flight of civilians due to violent politics of a war should be held accountable in a stronger way, either by taking in refugees of war or by paying more. The calculation of the additional financial contribution should be done by an expert commission. The financial participation of private persons and enterprises, which are especially involved in providing war material, or of warlords, who cash in on the war, should not be excluded from the beginning (Kyriakakis 2012, p. 115; Bush 2009; Punch 2009).

5 Conclusion

In this article, I pointed out a gap in the *jus post bellum* and peace research. Flight is an inevitable consequence of all wars. One war dead is matched by hundreds of displaced people. Still, and in spite of the fact that displaced people

play a significant role in the peace process, they represent the blind spot of research. Refugees of war are treated as part of the ever increasing number of those seeking sanctuary whose rights are protected by the Geneva Refugee Convention. Whether countries have a special responsibility due to their involvement in the war or their contribution to causing flight is, however, seldom discussed.

In this article, I suggested admitting refugees of war into the doctrine of the *jus post bellum*. This position is supported by the fact that flight is so clearly linked to the damage done by war. This is more so than in other cases where damage is done to persons, such as climate change or unjustness as a result of the global economic system. Wars are prepared. They require long-term financial and logistical planning, especially in the case of intergovernmental wars. In the so-called new wars, where beginning, course and end have very vague contours, identifiable actors are involved as well. In case there is a clear and undeniable responsibility for displacement, these actors, just like in civil law or administrative law, should be obligated to grant refugees sanctuary and/or pay an additional amount of money into an international fund for refugees. The liability for compensation, however, does not mitigate the moral responsibility of other countries to grant refugees of war asylum.

I question the close linkage between the three parts of the theory of the just war: Not only unjust aggressors need to be held accountable for damages caused in a war. However, I do not agree with those who would like to see the ethics of peace building as an independent field. I share the wide spread intuition that causing harm, aside from the moral obligation, imposes a special responsibility upon actors which they otherwise would not have.

Finally, I would like to briefly focus on an argument that refers to the concept of prevention. It claims that responsibilities that are tied to consequences of war could discourage humanitarian interventions. Even if that turned out to be correct, it is in my opinion not decisive. A humanitarian intervention aims at providing help for persons in dire need. It is therefore part of the humanitarian logic to make sure that the endangered persons are protected in a sustainable manner. The willingness to grant them sanctuary and asylum can be understood as a litmus test for the motivation underlying the intervention. Should the responsibility of the parties involved in the war as well as of the international community to reestablish a just peace make armed conflicts more difficult, the better.

Bibliography

- Bellamy, Alex (2008): "The Responsibilities of Victory: *Jus Post Bellum* and the Just war". In: *Review of International Studies* 34, pp. 601–625.

- Bush, Jonathan (2009): "The Prehistory of Corporations and Conspiracy in International Criminal Law: What Nuremberg Really Said". In: *Columbia Law Review* 109, pp. 1094–1262.
- Carens, Joseph (2013): *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press.
- Coady, C.A.J. (2011): "The Jus Post Bellum". In: J. Wolfendale/P. Tripodi (Eds.): *New Wars and New Soldiers: Military Ethics in the Contemporary World*. Burlington, pp. 49–68.
- Cohen, Jean (2006–7): "The Role of International Law in Post-conflict Constitution-making: Toward a *Jus Post Bellum* for 'Interim Occupations'". In: *New York Law School Law Review* 51, pp. 498–532.
- Cryer, Robert (2012): "Law and the Jus Post Bellum: Counseling Caution". In: Larry May/Andrew Forcehimes (Eds.): *Morality, Jus Post Bellum, and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 223–249.
- D'Albis, Hippolyte/Boubtane, Ekrame/Coulibaly, Dramane (2018): "Macroeconomic Evidence Suggests that Asylum Seekers Are Not a 'Burden' for Western European Countries". In: *Science Advances* 4, pp. 1–5.
- Fabre, Cécile (2018): "War's Aftermath and the Ethics of War". In: Seth Lazar/Helen Frowe (Eds.): *The Oxford Handbook of Ethics of War*. Oxford: Oxford University Press, pp. 505–518.
- Frowe, Helen/Lazar, Seth (2018): "The Ethics of War, Overview". In: Seth Lazar/Helen Frowe (Eds.): *The Oxford Handbook of Ethics of War*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1–17.
- v. Harbou, Frederik/Markow, Jeka (Eds.) (2019): *Philosophie des Migrationsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001): *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Kant, Immanuel (1996): "Toward Perpetual Peace" [First ed. 1795]. In: *Practical Philosophy*. Mary J. Gregor (Transl. and ed.). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 311–351.
- Kyriakakis, Joanna (2012): "Justice after War: Economic Actors, Economic Crimes, and the Moral Imperative for Accountability after War". In: Larry May (Ed.): *Morality, Jus Post Bellum, and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 113–138.
- Lazar, Seth (2012): "Skepticism about Jus Post Bellum". In: Larry May/Andrew Forcehimes (Eds.): *Morality, Jus Post Bellum, and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 204–222.
- May, Larry (2012): *After War Ends. A Philosophical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- May, Larry (2013): "Jus Post Bellum Proportionality and the Fog of War". In: *The European Journal of International Law* 24. No. 1, pp. 315–333.
- Merkel, Reinhard (2012): "Kollaterale Tötung von Zivilisten". In: *Juristen Zeitung* 23, pp. 1137–1192.
- Orchard, Phil (2016): "Responding to Forced Displacement as a Mass Atrocity Crime". In: A.J. Bellamy/T. Dunne (Eds.): *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*. Oxford: Oxford University Press, pp. 604–619.
- Orend, Briand (2008): "A Just War Theory Perspective". In: Carsten Stahn/Jann K. Kleffner (Eds.): *Jus Post Bellum. Towards a Law of Transition from Conflict to Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 31–52.

- Orend, Briand (2012): "Justice after War". In: *Ethics and International Affairs*. 16. No. 1, pp. 43–56.
- Österdahl, Inger/van Zadel, Esther (2009): "What Will *Jus Post Bellum* Mean? Of New Wine and Old Bottles". In: *Journal of Conflict and Security Law* 14, pp. 175–207.
- Pattison, James (2013): "Jus Post Bellum and the Responsibility to Rebuild". In: *British Journal of Political Science* 45, pp. 635–661.
- Punch, Maurice (2009): "Why Corporations Kill and Get Away With It: The Failure of Law to Cope with Crime in Organizations". In: André Nolkaemper/Harmen van der Wilt (Eds.): *System Criminality in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 42–68.
- Souter, James (2014): "Durable Solutions as Reparation for the Unjust Harms of Displacement: Who Owes What to Refugees". In: *Journal of Refugee Studies* 27, pp. 171–190.
- Stöcker, Ralf (2004): "Intervention und Einmischung". In: Georg Meggle (Ed.): *Humanitäre Interventionsethik*. Paderborn: Mentis, pp. 147–180.
- Tracy, Jonathan (2007): "Responsibility to Pay: Compensating Civilian Casualties of War". In: *Human Rights Brief* 15. No. 1, pp. 16–19.
- Vattel, Emer de (1959) [1758]: "Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite des nations et des souverains". Vol. 3. In: Walter Schätzel (Ed.): *Die Klassiker des Völkerrechts in modernen deutschen Übersetzungen*. German translation by Wilhelm Euler and Paul Guggenheim. Tübingen: J.C.B. Mohr (Siebeck).
- Walzer, Michael (2004): *Arguing About War*. London: New Haven.

Teil 5: **Ökonomie und Ressourcen**

Carl Friedrich Gethmann und Georg Kamp

Globale Energiegerechtigkeit. Ethische Fragen

1 Einleitung

Technisch erzeugte Energie ist eine „Grundlagen-Ressource“: Eine Versorgung mit günstiger und sicherer Energie ist unverzichtbar, um für die Menschheit die benötigte Nahrung zur Erhaltung der physischen Subsistenz in ausreichender Menge zur Verfügung zu stellen. Energie wird benötigt, um für weite Teile der Menschheit Trinkwasser aufzubereiten und dort verfügbar zu machen, wo es benötigt wird. Weite Teile der Erde wären nicht bewohnbar, ohne dass ein steter Zufluss von Energie die Erwärmung oder Kühlung der Wohnumgebung ermöglicht. Zunehmend bedeutsam wird, dass technisch erzeugte Energie eine wesentliche Voraussetzung für Transport und Kommunikation darstellt und damit Grundlage für Arbeitsteilung, Spezialisierung und Teilhabe an Märkten ist. Das Verfügenkönnen über Energie hat überall eine technische und ökonomische „Hebelwirkung“ für die Steigerung der Produktivität und damit für die Erreichung eines Lebensstandards, der über die elementare Subsistenzsicherung hinausgeht. Nur vermittels dieser „Hebelwirkung“ können sich Menschen die Ressourcen verschaffen und sichern, mit denen sie sich über den Naturzustand erheben. Das Verfügenkönnen über Energie ist damit Grundlage für alle Kultur und allen Wohlstand, und deren technisierte Bereitstellung macht das Verfügenkönnen planbar und verlässlich.

Bei allen Chancen, die sie bietet, ist die technische Erzeugung von Energie aber auch mit Risiken verbunden. Die verschiedenen Formen der Energiegewinnung und -nutzung gehen mit spezifischen Risiken einher, von den Gefahrenpotenzialen, die die einfache Feuerstelle mit sich bringt, bis hin zu den Gefahrenpotenzialen, die mit Störungen in einem Kernkraftwerk einhergehen. Zudem „verbraucht“ die intensive Nutzung von Energie die Umwelt, in der die Menschen leben, Abbau und Förderung von Energieträgern und die Deponie von Rückständen verbrauchen Boden, Emissionen verunreinigen Wasser und Luft, die Anreicherung bestimmter Verbrennungsrückstände in der Atmosphäre verändert nach und nach die klimatischen Bedingungen für das Leben auf der Erde. Dabei sind Nutzen und Lasten einer technischen Energieversorgung ungleich verteilt, und in einer zunehmend vernetzten Welt entstehen zunehmend Konflikte, die Anlass geben, auch im globalen Maßstab Fragen einer gerechten Verteilung aufzuwerfen und über Strategien nachzudenken, wie den verschiedenen Anforderungen auf gerechte Weise entsprochen werden kann.

2 Herausforderungen einer globalen Energiegerechtigkeit

Während Fragen der globalen Verteilung in politischen oder wirtschaftlichen Kontexten immer gleich auch auf die äußeren, die Ebene etablierter Organisationseinheiten überschreitenden Rahmenbedingungen und Voraussetzungen des Handelns bezogen sind, werden Fragen der Verteilungsgerechtigkeit meistens als Kommunikations- und Interaktionsfragen zwischen Individuen, Gruppen oder Institutionen *innerhalb* einer sozialen Korporation (Familie, Unternehmen, Staat u. a.) gestellt. Die schon seit langem geführte Diskussion zu Fragen der Verteilungsgerechtigkeit im Umweltbereich beispielsweise bewegt sich vorwiegend in einem binnenstaatlichen Kontext (vgl. Gethmann 1995). Bis vor wenigen Jahren gab es grosso modo nur eine Fragedimension, die diese Perspektive überschreitet, nämlich das Problem der Verteilungsgerechtigkeit zwischen Generationen mit Blick auf die Langzeitverantwortung. Diese – ihrerseits erst seit einigen Jahrzehnten systematisch bearbeitete – Fragestellung weist allerdings eine klar *diachrone* Perspektive auf.¹ Sofern überhaupt Fragen der Verteilungsgerechtigkeit über den engeren staatlichen Rahmen hinaus in *synchroner* Perspektivierung diskutiert wurden, dann zumeist unter einer dualistischen Präsupposition: reiche Überfluggesellschaften vs. „dritte Welt“, entwickelte Industrienationen vs. Regionen mit nachholender Entwicklung, Geberländer vs. Nehmerländer. Es gibt jedoch eine Reihe von Fragen, die das Problem der Verteilungsgerechtigkeit zwischen Staaten und staatsähnlichen Korporationen in *synchroner* und multilateraler Perspektive implizieren. Das betrifft beispielsweise Regeln des Kriegrechts einschließlich der Verteilung von Kriegsfolgelasten, des diplomatischen Verkehrs, des internationalen Vertragsrechts, der Proliferation bestimmter Waffen u. a. Vermutlich erst mit der Klimadiskussion wird jedoch die Gerechtigkeitsfrage in einer solchen synchronen Perspektive *explizit* angesprochen. Hier werden die bekannten Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, wie sie zwischen individuellen und institutionellen Akteuren bestehen, auf Staaten oder staatsähnliche Akteure übertragen. Grundsätzlich ist zu fragen, wie sich die Ungleichheit der Verteilung aufgrund der faktischen Ungleichheit von Interessen und Bedürfnissen zur normativen Gleichheit der Akteure verhält. Zu klären ist, ob staatliche und andere organisierte Großkorporationen oder die Individuen und Bürger Subjekte und Objekte von Verteilungsgerechtigkeit sind. Ausgehend von der Konzeption, dass Gerechtigkeit „gerechtfertigte Ungleichheit“ ist, stellt sich die Frage nach den

1 Vgl. die Diskussion am Beispiel der nuklearen Entsorgung in Streffer et al. (2011).

adäquaten Rechtfertigungskriterien und den relevanten Vergleichsgrößen. Besonders schwierig ist bekanntlich zu klären, wie historische Verdienste in Bezug auf später Hinzukommende und von diesen Verdiensten Profitierende ausgeglichen werden („historische Gerechtigkeit“). Schließlich ist zu erörtern, wie eine naturhafte bzw. schicksalhafte Begünstigung (z. B. Reichtum an Bodenschätzen) oder Benachteiligung (z. B. desolate politische Zustände aufgrund von Versäumnissen von Kolonialmächten) ohne eigene Verdienste bzw. Versäumnisse ausgeglichen wird.

Eine einfache, wenn auch juristisch nicht leicht zu operationalisierende Vorstellung besagt, dass als Verteilungskriterien immerhin die universellen Menschenrechte zur Geltung gebracht werden können. Menschenrechte stellen jedoch vorrangig auf den Schutz des Individuums ab und lassen allenfalls indirekt Schlussfolgerungen für Fragen der Verteilungsgerechtigkeit zu. Ferner ist mit dem Hinweis auf Menschenrechte die Vorstellung verbunden, dass sich die ökonomische Globalisierung gewissermaßen als Vehikel des normativen Universalismus erweisen könnte. Insgesamt zeigt die Diskussion der letzten Jahrzehnte jedoch, dass die ökonomische Globalisierung keineswegs Hand in Hand mit der Globalisierung universeller Normen, beispielsweise der Menschenrechte, erfolgt. Vielmehr werden universalistische Moralvorstellungen einschließlich Gerechtigkeitsvorstellungen oft selbst als eine Art „Propagandatrick“ westlicher Ausbeutungsstrategien interpretiert („Eurozentrismus“). Demgegenüber werden partikularistische Moralvorstellungen als Ausdruck besonderer Traditionen und Kulturverständnisse zur Geltung gebracht (vgl. Gethmann 2006). Nicht zuletzt erfolgt die Abwägung der universellen Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit („jedem das Gleiche“, „jedem nach seiner Leistung“, „jedem nach seinem Bedürfnis“ u. a. m.) in Affinität zu gesellschaftlichen Traditionen sowie zu Status und Rolle der Verhandelnden.

Das Energiethema verschärft die genannten Probleme einer globalen Verteilungsgerechtigkeit über die im Bereich kleinräumiger individueller und institutioneller Akteure bekannten Ausmaße. Zugleich ist das Energiethema, von Einzelaspekten abgesehen, noch nicht Gegenstand einer angemessenen, auf den globalen Maßstab bezogenen Diskussion. Stichworte wie „energy“ oder „electricity“ etc. sucht man etwa in der 1200 Seiten starken *Encyclopedia of Global Justice* (Chatterjee 2011) vergeblich. Viele schon akute oder in naher Zukunft zu erwartende Konflikte bedürfen jedoch einer ethischen Reflexion. Die dabei zu stellenden Fragen berühren zahlreiche Felder der Ethik und sind nicht auf die Gerechtigkeitsproblematik allein beschränkt. Dies zeigt sich etwa unmittelbar mit Blick auf die in Öffentlichkeit und Politik diskutierten Strategien zum Umgang mit dem Klimawandel, der u. a. auf die intensive Nutzung von Energie zurückgeht: Verbreitet finden sich dort Verzichtsaufappelle, vielfach werden Lebensmodelle propa-

giert, die auf eine naturgemäßere, bescheidenere Lebensführung abzielen, in der politischen Debatte findet sich ein Reflex davon in Vorschlägen, das Konsumverhalten der Bürger auf die eine oder andere Weise regulatorisch zu beschränken. Zugleich finden sich Stimmen, die eine Lösung der Klimaproblematik gerade in technischem Fortschritt, in Wachstum und Innovation sehen. Um die darin sich ausdrückenden Anforderungen durch Überspitzung zu illustrieren: Prinzipiell kann man sich gerecht verteilte Ressourcen und eine gerechte Energieverfügbarkeit auf dem Niveau einer vorindustriellen, agrarisch basierten Energiewirtschaft ebenso vorstellen wie auf dem heute in den Industriegesellschaften vorfindlichen Niveau der Lebensführung (desgleichen: erhebliche oder geringe gerecht verteilte Emissionen, erhebliche oder geringe gerecht verteilte Emissions-Vermeidungskosten etc.). Jenseits der Fragen einer gerechten Verteilung sind von Seiten der Ethik entsprechend auch Fragen von Berechtigung und Verpflichtung zu diskutieren: Fragen der Berechtigung, die Freiheit zu einer selbstbestimmten Lebensführung auszuüben, vorhandene Möglichkeiten für sich selbst zu nutzen und etwa verfügbare Güter zu konsumieren einerseits. Fragen der Verpflichtung, dabei auf die Freiheiten anderer in angemessenem Umfang Rücksicht zu nehmen und die unmittelbaren wie die ferneren Folgen für andere in die eigene Handlungsplanung einzubeziehen, andererseits. Gleichwohl stellen im Bemühen um eine für alle zuträgliche und auskömmliche Energieversorgung Gerechtigkeits-erwägungen einen wesentlichen Teil der zu führenden ethischen Debatten dar.

Da eine solche Energieversorgung in der Regel an komplexe, grenzüberschreitende Infrastrukturen gebunden ist, wird die Frage nach einer globalen Energiegerechtigkeit und danach, wie sie hergestellt werden kann, meist in der Form gestellt, wie institutionelle Rahmenbedingungen zu gestalten wären, die die Schaffung gerechter Verhältnisse aussichtsreich machen. Mit Blick auf staatliche und quasi-staatliche Akteure liegt dabei eine besondere Schwierigkeit in dem Umstand, dass es heute in globaler Perspektive eine nicht unbeträchtliche Zahl von Staaten gibt, die Regierungsaufgaben im traditionellen Sinne nicht wahrnehmen wollen oder können. Ursachen dafür sind innere Konflikte, beispielsweise Regionalkonflikte, die teilweise aus Kolonialisierungsfolgen resultieren, soziale Konflikte, die durch Bevölkerungswachstum, Wirtschaftsschwäche resp. Armut hervorgerufen werden, u. a. m. In Extremfällen der staatlichen Desorganisation wird von „lost“ oder „failed states“ gesprochen.² Jedenfalls gehört zur

² Bei der Bestimmung der „failed states“ stehen teils eher ökonomische, teils eher legitimatorische Aspekte im Vordergrund. Einheitliche Definitionen und Indikatoren haben sich nicht durchgesetzt, sodass auch die numerischen Angaben schwanken. Eine Einschätzung über aktuelle Sachstände in 178 miteinander verglichenen Nationen hinsichtlich relevanter Faktoren findet sich im „Fragil State Index“ (<http://fundforpeace.org/fsi/data/>, abgerufen am 10.10.2018).

Erörterung von Gerechtigkeitsfragen im Zusammenhang kollektiver Probleme globalen Ausmaßes die Einbeziehung der Debatte über die politische *globale Selbstorganisation*. Da sich derzeit keine Tendenz zu einer Weltstaats-Konstruktion abzeichnet und ein Weltstaat aus grundsätzlichen Erwägungen vielleicht auch nicht wünschenswert ist (Höffe 1999), sind Gerechtigkeitsüberlegungen im globalen Maßstab mit Überlegungen zu einem überstaatlichen rechtlich verfassten politischen Weltsystem zu verbinden.

Um angemessen differenzierte Lösungsansätze zu entwickeln, die den vielfältigen disparaten Anforderungen und Voraussetzungen gerecht werden, wird man eher über Organisationsformen und Verfahren nachdenken, über die eine angemessene Klärung durch die Beteiligten selbst herbeigeführt werden kann. Dies setzt zum einen die transparente und nachvollziehbare Aufbereitung der erforderlichen Sachinformationen voraus, der technischen Optionen einerseits, der Wirkungszusammenhänge, die über die damit verbundenen Chancen und Risiken Auskunft geben, andererseits. Zum anderen bedarf es einer öffentlichen Debatte, in der Ziele und Erwartungen miteinander abgeglichen, Leistungsbereitschaften und Zumutbarkeiten gegeneinander abgewogen und in formale Berechtigungen und Verpflichtungen überführt werden. Für die Debatte über eine im globalen Maßstab herzustellende Vereinbarung sind auf internationaler Ebene erste Grundsteine gelegt. Mit der Zunahme an Mobilität und der Reichweitenerhöhung der Kommunikation, die überhaupt erst den Blick auf die globale Reichweite der Aufgabe geöffnet hat, haben sich auch die Voraussetzungen für deren Bearbeitung wesentlich verbessert. Zugleich wird damit aber die Tragweite und die Größe der Herausforderung erst abschätzbar. In der Absicht, zur Vorbereitung der anstehenden Diskurse beizutragen, Missverständnissen vorzubeugen, einige Voraussetzungen zu klären und vor unangemessenen und überzogenen Erwartungen zu warnen, werden nachfolgend einige zentrale Fragen aus Sicht der philosophischen Ethik aufgeworfen und behandelt.

3 Der Gegenstand der Verteilung

Rechtfertigungsbedürftig sind Verteilungen dann, wenn zwischen den Beteiligten Konflikte bestehen – wenn also Akteure ihre Zwecke, die sie bei ungehinderter Verfügbarkeit der Verteilgüter erreichen könnten, nicht erreichen können, weil auch andere diese Güter in Anspruch nehmen, um ihre eigenen Zwecke zu erreichen.³ Der Standardfall der Debatte über Verteilungsgerechtigkeit ist entspre-

³ Die Rede von Zwecken (intendierten Sachverhalten) ist hier allgemein so zu verstehen, dass

chend die Konkurrenz um knappe Güter, die, wenn der eine sie nutzt, dem anderen nicht zugleich zur Verfügung stehen. Allerdings wäre es verkürzt, alle Gerechtigkeitsfragen auf diesen Fall zu reduzieren. Schon wenn man den Fokus verschiebt von Gütern auf Ressourcen, ergibt sich ein anderes Bild: Vielfach werden zwar Ressourcen mit Gütern gleichgesetzt – wenn es etwa heißt „Die USA stellen weniger als 5% der Weltbevölkerung, verfügen aber über 40% der Ressourcen“ oder ähnlich, dann ist damit ein endliches Gesamtaufkommen an Sachgütern wie Boden, Rohstoffen, Energie und dergleichen mehr unterstellt, die der eine oder andere Akteur in seinem Besitz hat und von deren Gebrauch er andere ausschließen kann. Legt man dieses Verständnis zugrunde, dann hätte allerdings der Neandertaler etwa über mehr Energie-Ressourcen verfügt als der heutige Bewohner des Neandertals – und zwar gerade im Umfang des bisher erfolgten Abbrandes an Kohle, Gas, Öl, Uran etc. Versteht man unter Ressourcen allerdings – näher am Wortsinn – nicht Güter, sondern in funktionaler Bestimmung dasjenige, was erforderlich ist, um einen bestimmten Zweck zu erreichen, setzt man sie also nicht mit Gütern gleich, sondern versteht sie vielmehr als notwendige Mittel zum Zweck, dann verfügt der heutige Mensch mit seinen enorm erweiterten Handlungsmöglichkeiten über ein Vieltausendfaches der Ressourcen, die dem Neandertaler zu Gebote standen.⁴ Ressourcen, so verstanden, werden nämlich durch Erfinden und Entdecken von Techniken und Nutzungsstrategien generiert und durch Innovation beständig vermehrt – und so konnte etwa aus einer übelriechenden, öligen schwarzen Masse, die, wo sie an die Oberfläche trat, das Land wertlos machte, die über lange Zeit wichtigste Ressource unserer technisierten Zivilisation werden. Von einer endlichen Gesamtheit der zu verteilenden Ressourcen ist in diesem Sinne vernünftigerweise nicht zu reden.⁵ Und wenn es auch richtig ist, dass zur Nutzung der Ressourcen vielfach das Verfügenkönnen über Güter (z. B. Brennstoffe) unerlässlich ist, so gehört zur Nutzung der Ressourcen doch immer auch das Verfügenkönnen über das Wissen, wie die Güter zu verwenden sind, damit sie Nutzen stiften. Da die Nutzung von Wissen

auch das günstigere, schnellere, effizientere nachhaltigere etc. Erreichen eines bestimmten Zwecks wiederum als Zweck darstellbar wird. Ziele dagegen sind die Attribute von Zwecken, die durch die Realisierung von Zwecken erreicht werden sollen (Effizienz, Nachhaltigkeit etc.).

⁴ Eindrucksvoll belegt das die Berechnung von W.D. Nordhaus (1996), nach der der Steinzeitmensch um 9300 v.u.Z. ca. 50 Stunden Arbeit investieren musste, um sich tausend Lumen-Stunden Licht zu verschaffen (entspricht der ca. einstündigen Lichtleistung einer herkömmlichen 75-Watt-Glühlampe), der Angehörige westlicher Industrienationen heute hingegen nur noch ca. 0,00012 Arbeitsstunden – berechnet vor der Verbreitung der LED-Lampen.

⁵ Diese These vertritt mit Nachdruck J. Simon (1996). Für einen historischen Abriss der Ressourcen-Vermehrung durch Innovation von der Antike bis in die Gegenwart vgl. Joel Mokyr (1990): *The Lever of Riches. Technological Creativity and Economic Progress*.

durch den einen nicht den anderen von der Nutzung ausschließt, bestehen in Bezug auf die Verteilung und die Zugänglichkeit solchen praktischen Wissens aber Gerechtigkeitsprobleme anderer und eigener Art. Und insofern die Bewältigung kollektiver Handlungsprobleme vor allem durch eine möglichst breite Problemlöse-Kompetenz aller Beteiligten unterstützt wird, wäre im Zweifel geringerer Wert auf eine Verteilung der Güter als auf eine Verteilung der Ressourcen Wert zu legen.

Für die genauere Rekonstruktion ist der Vorschlag von M. Nussbaum hilfreich, der nicht so sehr die Möglichkeit zur Realisierung gesetzter Zwecke (im Sinne des Verfügens über Güter und technisches Know-how) als den Gegenstand der Verteilungsgerechtigkeit bestimmt, sondern die tatsächliche Fähigkeit („capabilities“), Zwecke frei zu definieren und die Mittel zu deren Verfolgung anzustreben (Nussbaum 1988, 2011; Sen 2009). Eine gerechte Verteilung bezieht danach dann auch Maße der Freiheit bzw., in negativer Abgrenzung, der Freiheitsbeschränkungen mit ein. Entsprechend ist zu fragen, inwieweit dem Individuum die politische oder wirtschaftliche Freiheit gewährt wird, sich die zu seiner Zweckverfolgung nötigen Güter zu verschaffen. Dies schließt den Zugang zu Bildung und Wissen ebenso mit ein wie die Freiheit, über seine Arbeitskraft und seinen Besitz selbst verfügen und eine verlässliche Zukunftsplanung machen zu können. Weiterhin ist zu prüfen, ob eine hinreichende Absicherung gegen gesundheitliche, soziale und andere Risiken besteht, um Handlungswagnisse eingehen zu können, und ob bzw. inwieweit dem Einzelnen die Aneignung von Ressourcen offensteht. Ansätze dieser Art führen dann auch weiter in grundsätzliche wohlfahrtsökonomische Überlegungen hinein, weshalb sie vor allem Thema werden in Debatten über die angemessene Organisation des Sozialstaats oder zur Entwicklungshilfe. Entgegen der Fragestellung, mit der sie in die Diskussion gebracht wurden – „Equality of What“ war der Titel eines Vortrags von Amartya Sen (1980),⁶ auf den sich weite Teile der Diskussion zurückführen lassen –, sind „capabilities“ und ähnliche Konzepte am ehesten als ein Maß für den Handlungsbedarf staatlicher und überstaatlicher Organisationen geeignet und damit nur indirekt Gegenstand der Verteilungsgerechtigkeit. Da es etwa in niemandes Gewalt steht, politische und wirtschaftliche Freiheit über die Nationen hinweg gerecht zu „verteilen“ (und auch innerhalb von Staaten die Gewährung von Freiheit nur mit Mühe als Verteilungsproblem zu rekonstruieren ist), bietet der Vergleich der „capabilities“ verschiedener Personen oder durchschnittlicher „capabilities“ von Regionen oder gesellschaftlichen Organisationen wie der UNO, WHO, UNICEF und anderen Anhaltspunkte dafür, wohin diese ihre Ressourcen

6 Für einen Überblick über die Debatte vgl. Lerch (2004).

primär richten und für welche Ziele sie sie jeweils einsetzen sollen. Dementsprechend wurde der sog. *capabilities approach* von seinen Vertretern u. a. auch als Alternativkonstruktion zu ökonomischen Maßstäben wie dem Bruttosozialprodukt (*gross domestic product*) vorgeschlagen (vgl. insb. Nussbaum 2011). Wo es – wie bei den hier anstehenden Fragen – nicht in erster Linie um die Verteilung von Rechten, Freiheiten und institutionellen Ressourcen geht, scheint dieser Ansatz weniger geeignet. Gleichwohl wäre das bloße Bemühen um eine gerechte Verteilung von Ressourcen ohne ein gleichzeitiges Bemühen um die Herausbildung von Möglichkeiten und Fähigkeiten, diese dann auch zu nutzen, ein fragwürdiges Unterfangen. Insofern müssen Fragen einer gerechten globalen Energieversorgung immer im Zusammenhang mit Fragen der politischen und wirtschaftlichen Handlungsfreiheit, der Stabilität der Institutionen und der fairen Verteilung öffentlicher Güter, der Freiheit zur Entwicklung der Persönlichkeit und des Erwerbs von Bildung behandelt werden.

Von Bedeutung ist allerdings neben der Kategorie der Güter und insbesondere der der Ressourcen die Kategorie der Chancen und Risiken, wie sie z. B. mit der Einführung technischer Innovation, der Wahl zwischen verschiedenen Technikoptionen oder der Einrichtung technischer Großanlagen verbunden sind – wobei dann sowohl die nähere Bestimmung der Maßstäbe, anhand derer Risiken und Chancen verglichen werden, als auch deren Anwendung auf den konkreten Fall zur weiteren Klärung anstehen. Dabei ist nicht zwingend nur an die Ungleichverteilungen zwischen Chancen und Risiken zu denken, wie sie regelmäßig bei der Installation großtechnischer Anlagen entstehen, etwa der Einrichtung einer Pipeline oder eines Kraftwerks, die oft mit höheren Risiken für die nähere Umgebung verbunden sind, während sich die Chancen über Verteilnetze breiter in der Fläche verteilen. Die daraus entstehenden Konflikte sind nachgerade zu einem Grundparadigma der öffentlichen Debatten in den entwickelten Industrienationen geworden, nicht selten verbunden mit dem medial verstärkten Protest derjenigen, die vor allem von den lokal verorteten Risiken betroffen sind.⁷ In globaler Perspektive sind oft Risiken von größerer Bedeutung, die gerade dadurch entstehen, dass technische Potenziale, die Risiken zu konzentrieren und damit zu reduzieren, aufgrund fehlender materialer, kognitiver oder organisatorischer Ressourcen nicht zustande kommen. Ein Beispiel ist etwa das Gesundheitsrisiko,

⁷ Das Durchsetzungspotenzial kleinerer Gruppen mit höherer Interaktionsdichte (wie etwa derjenigen, die unmittelbar räumlich von einer großtechnischen Installation betroffen wären) gegenüber der „schweigenden Mehrheit“ der Nutznießer, die ungleich höheren Aufwand zu treiben hätten, ihre wechselseitige Anonymität zu überwinden und ihre Interessen organisiert zu vertreten, ist exemplarisch von M. Olson als eine „Logik“ des kollektiven Handelns (1965) dargestellt worden.

das die Schadstoffemissionen beim Hausbrand darstellen, der für drei Milliarden Menschen noch eine alltägliche Selbstverständlichkeit darstellt und dem die WHO jährlich mehr als vier Millionen vorzeitige Todesfälle zuschreibt. Insbesondere dort, wo kein Anschluss an elektrische Netze besteht, wird die Belastung der Atemwege durch Verbrennung von Strauchholz, Dung und andere Biomasse für die Notwendigkeiten des Kochens und Heizens in Kauf genommen (Subramanian 2014).

Nicht zuletzt stellen gerade kollektive Handlungsprobleme wie etwa der Klimawandel, bei dem die Folgen hier und heute getroffener Entscheidungen an weit entfernten Orten auf der Welt und erst in einiger Zukunft auftreten können, besondere Anforderungen an eine Verteilung von Risiken und Chancen. Die dort gestellten Anforderungen sind strukturell verschieden von denjenigen in lokalen Konflikten und müssen grundlegend anders behandelt werden, wenn auch hier Fragen der Gerechtigkeit leitend sein sollen: Können an der Bewältigung der lokalen Konflikte die Betroffenen oft selbst durch direkte Beteiligung mitwirken oder doch auf organisatorische Vorkehrungen und Prozeduren zurückgreifen, die sie selbst legitimiert haben oder deren Legitimation sie wenigstens anerkennen, stehen solche Konfliktbewältigungsinstrumente hier nicht zur Verfügung. Anstelle eines Meinungs- und Interessenausgleichs, in dem der befriedende Konsens wesentlich durch die faktische Akzeptanz der Beteiligten bestimmt ist, muss hier sehr viel stärker auf die Akzeptabilität von Lösungsvorschlägen Wert gelegt werden: Rechtfertigungen sind erforderlich, die auch dann noch Bestand haben, wenn weitere Personen der Debatte beitreten, die bisher keine Mitsprachemöglichkeit hatten, und wenn weitere Daten und Fakten vorgetragen werden, die in den bisher eingenommenen Perspektivierungen noch keine Berücksichtigung gefunden hatten. Tendenziell wird man von solchen Lösungsvorschlägen das Potenzial erwarten, die Zustimmung von allen und unter allen Umständen gewinnen zu können.⁸ In einem derart daten- und faktenbasierten idealen Diskurs würden dann etwa bei aller Hitzigkeit der lokalen Debatten um die Risiken, die z. B. mit dem Betrieb von Kernkraftwerken verbunden sind, die Risiken nach den besten verfügbaren Anhaltspunkten methodisch abgeschätzt und jenseits aller subjektiven Schätzungen mit denjenigen verglichen werden, die durch die Treibhausgase an anderer Stelle entstehen, wenn die Einsparpotenziale der Kerntechnik nicht genutzt werden. Solche Risiko-Chancen-Abwägungen – gegebenenfalls im Rahmen deontologischer Einhebungen (Nida-Rümelin/Rath/

8 In den wissenschafts- und erkenntnistheoretischen Fachdebatten ist dann von einer situations- und adressateninvarianten Verteidigbarkeit von Behauptungen die Rede, die das Ideal des wissenschaftlichen Diskurses bilden. Analoges gilt für die Verteidigbarkeit von Aufforderungen, die als ethisch rechtfertigbar gelten wollen, vgl. z. B. Gethmann/Sander (1999).

Schulenburg 2006) – werden sich dann eher überzeugend rechtfertigen lassen, wenn man Risiken und Chancen als Möglichkeit von Wohlstandsgewinnen und -verlusten, den gesamtgesellschaftlichen oder den gruppenspezifischen Zugewinn oder Verlust an Lebensjahren, mögliche Gesundheitsbeeinträchtigungen bei bestimmten Vorbelastungen oder dergleichen mehr operativ greifbar macht. Zwar sind mit der Wahl solcher Maßstäbe erhebliche Abstraktionen verbunden, und je nach Maßstab und je nachdem, wie und worauf man den Maßstab anwendet, wird man ein mehr oder weniger großes Zustimmungsverhalten der Verteilungs-Adressaten erwarten dürfen. Gleichwohl ist der strukturierende Beitrag solcher Abstraktionen bei methodisch sauberer Anwendung enorm, sodass diese als Orientierung herangezogen werden sollten, wenn akzeptable, nicht von Stimmungen, Meinungen und Mehrheiten, sondern von rationalen Argumentationen gestützte Beschlüsse gefasst werden sollen.

4 Verteilungskonstellationen

Keineswegs wird zwischen den Beteiligten, seien sie nun Autor, Adressat oder in irgendeiner Beobachterrolle Interpret einer Rechtfertigung, die investierte Bestimmung der Verteilsituation immer schon dieselbe sein. Die Frage, wer überhaupt Betroffener, wer Anspruchsberechtigter ist, kann dabei ebenso strittig sein wie die Frage, ob der Rechtfertigungsbedarf auf die gerade vorliegende Verteilungskonstellation zu beschränken ist oder ob diese Verteilungskonstellation als eine solche innerhalb einer Abfolge von Verteilungskonstellationen zu betrachten ist. Je nachdem wird etwa eine Verteilung nach dem Muster der zeitlich gestreckten Kompensation („Du dieses Mal, ich nächstes Mal“) eine Option sein oder nicht. Dabei ist noch einmal gesondert die Frage zu stellen, ob denn etwa nur künftige Verteilungen oder auch vergangene Verteilungen bzw. historische Entwicklungsverläufe von Verteilungen in Betracht gezogen werden sollen. Diese Frage ist etwa mit Blick auf den Konflikt von besonderer Bedeutung, in dem entwickelte Industrienationen, die bereits über ein Jahrhundert und länger zum Aufkommen von Klimagasen in der Atmosphäre beigetragen haben, den Anforderungen derjenigen Nationen gegenüberstehen, die eine solche Entwicklung eben anstreben, nun aber mit Blick auf die gemeinsamen Budget-Obergrenzen und die Risiken, die mit der Überschreitung gesetzter Klimaschutzziele (z.B. dem sog. „Zwei-Grad-Ziel“) verbunden sind, günstig verfügbare Ressourcen, auf die andere ihren historisch gewachsenen Wohlstand gründen, ihrerseits nicht verwenden sollen. Verteilungen wie diese fußen ja trivialerweise nicht auf gemeinsamer Beschlussfassung – in vielen Fällen werden die historischen Akteure die Aneignung von Gütern gar nicht als Verteilungskonstellation verstanden haben, weil eine Konkurrenz darum für sie

nicht wahrnehmbar war – zum Teil, weil an eine Knappheit schlicht nicht zu denken war,⁹ zum Teil, weil aufgrund historischer anti-humanistischer Vorstellungen „der Andere“ nicht als Konkurrent um Güter wahrgenommen wurde, über die alleine Verfügungsberechtigt zu sein man sich qua Rasse, Klasse oder Geschlecht gehalten hat. Dies schließt aber nicht aus, dass sich im Rahmen aktueller Verteilungsdiskurse die dadurch entstandenen Zustände als das Ergebnis von Verteilkonstellationen deuten und als gerecht oder ungerecht bestimmen lassen. Wie auch sonst in Zusammenhängen historischer Deutungen ist dabei lediglich ein Teil des Deutungsspielraums durch die historischen Konstellationen (bzw. die gewählte Beschreibung) festgelegt. Andere Teile fließen durch die Eigenheiten der Traditionen und Deutungskulturen mit ein, denen die Beteiligten jeweils angehören. Nicht zuletzt prägen aber auch (z.T. wiederum kulturell prädestinierte) individuelle und kollektive Perspektivierungen und Interessen die Deutung. Verteilkonstellationen, die die Grenzen einer Deutungskultur nicht überschreiten und die sich in einem Rahmen bewegen, in dem durch homogene Moralvorstellungen oder durch wirksame rechtliche Institutionen Entscheidungsroutinen zum Ausgleich unterschiedlicher Perspektivierungen und Partialinteressen gegeben sind, sind dabei in dieser Hinsicht grundverschieden von solchen, die über die Grenzen homogener Kulturen und übergreifender Institutionen hinausreichen. Auch künftige Verteilungserfordernisse wird man bei der genauen Ausformulierung der gegenwärtigen Verteilungskonstellation für mehr oder weniger relevant halten, je nachdem, in wie naher oder ferner Zukunft sie zu erwarten sind (hier findet eine Art von „Diskontierung“ statt), und je nachdem, als wie sicher erwartbar sie unter den angenommenen Verhältnissen vorausgesetzt werden. Dabei spielt etwa die Wahrnehmung der Beziehung, in der sich die Gegenwärtigen zu den Künftigen sehen, ebenso eine wesentliche Rolle wie deren Einschätzung der Stabilität der gegebenen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Lage. Mit den Worten „Wahrnehmung“ und „Einschätzung“ soll dabei die Bedeutung der subjektiven Brechung unterstrichen werden: So sind die Stabilitätserwartungen und damit etwa die Bereitschaft, heute Entscheidungen in Erwartung künftiger Folgen zu treffen, nicht nur von den tatsächlich gegebenen Verhältnissen abhängig, sodass etwa die Kooperationsbereitschaft und Investitionsbereitschaft in Erwartung künftiger Erträge in der Regel dort höher ist, wo z. B. stabile Rechtinstitute und eine effektive Gewaltenkontrolle auch eine verlässliche Aussicht auf den Zugriff auf die Erträge gewähren. Neben diesen eher „beobachtbaren“ Be-

⁹ Man denke hier etwa an D. Humes Bemerkung, dass niemand eine Ungerechtigkeit begehen kann, indem er die im Übermaß vorhandene Luft, obwohl sie zu den „notwendigsten aller Dinge“ gehöre, „verschwenderisch nutzt und sich an ihrem Segen erfreut“ (Hume 1751, Part 3, Abs. 4).

stimmungsfaktoren haben dann aber auch individuelle Einschätzungen und gesellschaftliche Stimmungen Konjunktur, sodass etwa in den 1980er Jahren bei sonst gleicher Entwicklung der Rahmenbedingungen in weiten Teilen der westlichen Gesellschaften eine zukunfts pessimistische Grundstimmung bestimmend wurde. Die Bereitschaft, Vorschläge für Verteilungsfragen in Erwartung künftiger Kooperationserträge zu gründen, wird unter naheliegenden Annahmen über das Entscheidungsverhalten der Betroffenen von solchen Wahrnehmungen und Einschätzungen abhängig sein. Und die in dieser Bereitschaft begründete Vorstellung, die sich der Einzelne von einer auch künftige Verhältnisse mit einbeziehenden Verteilungskonstellation macht, wird u.U. auf eine Vorstellung treffen, die von unmittelbaren und unaufschiebbaren Handlungserfordernissen geprägt ist und für die aufgrund einer ungewissen Zukunft künftige Ereignisse kaum eine Rolle spielen. Während etwa in den letzten Dekaden in westlichen Gesellschaften Nachhaltigkeitsdiskurse und die Übernahme von Verantwortung für künftige Generationen ein zunehmend längerfristiges gesellschaftliches Planen bestimmen, stoßen diese bei der Bearbeitung kollektiver Handlungsprobleme in globaler Reichweite auf Akteure, deren Planungshorizonte kaum über den heutigen Tag hinausreichen.¹⁰ Beim Blick über die eigenen Kulturgrenzen hinweg sind dann auch über die ökonomisch-gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und deren subjektive und kollektive Deutung hinaus weitere Faktoren auszumachen, die für die Bereitschaft, Verteilungsfragen mit Blick auf Zukunftserwartungen zu rechtfertigen, durchaus mitbestimmend sind. So dürfen im globalen Gerechtigkeitsdiskurs insbesondere kulturelle, ideologische und religiöse Grundhaltungen nicht vernachlässigt werden: Die Erwartung, dass Schicksalsmächte oder eine göttliche Hand in einem künftigen Leben für einen Ausgleich sorgen werden, die Erwartung, dass Anspruchslosigkeit, Bescheidenheit und Verzicht im wiedergeborenen Leben oder durch einen Platz im Paradies honoriert werden, bestimmen als Rahmenbedingungen die Diskurslage wesentlich mit und werden bei Teilnehmern mit diesem Hintergrund andere Vorstellungen vom Diskursgegenstand rege werden lassen als bei denjenigen, die etwa einen gerechten Ausgleich zwischen den herrschenden „irdischen“ Verhältnissen anstreben und hierfür etwa an messbaren Größen orientierte wohlstandsökonomische Überlegungen anstellen.

10 Nicht zwingend ist die hohe Bedeutung, die den Themen der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit v. a. in Europa beim politischen Agenda-Setting zugemessen wird, als Indiz für eine bestehende Schutz- und Rettungsbedürftigkeit der Zivilisation und ihrer Umwelt zu werten. Sie kann vielmehr auch als Indikator für das hohe Maß an Stabilität und Planungssicherheit gelten, das die betreffenden Länder erreicht haben. Gegensätze zwischen langfristig planenden und auf unverzügliche Bewältigung existenzieller Nöte angewiesenen Nationen sind eindrucksvoll beschrieben z. B. in Deaton (2013).

Weder bei den Auseinandersetzungen über historische Schuldlasten noch bei Fragen der angemessenen Bestimmung von Planungshorizonten, die auch den künftigen Generationen gerecht werden, ist mit Entscheidungsgründen zu rechnen, die aus jeder Perspektive einsichtig und für jedermann zustimmungsfähig sind. Insofern die zugrundeliegenden Konflikte die individuelle Planungssicherheit und die Potenziale kooperativen Handelns beeinträchtigen, werden die Beteiligten ihre Zustimmungsbereitschaft zu zweit- oder drittbesten Lösungen prüfen müssen, die von Durchsetzungs- und Verhandlungsmacht nicht vollständig befreit sind. Übernationale Organisationen, die nach dem von J. Rawls vorgeschlagenen Gedankenmodell so entworfen sind, dass sie sich jeder Beteiligte unabhängig von seinen Voraussetzungen als Instrument des Interessenausgleichs und als „kooperatives Unternehmen zu wechselseitigem Vorteil“ (Rawls 1971, S. 105) vorstellt, bieten hier sicher die besten Voraussetzungen – und sind freilich am Ende ein leitendes Ideal, dem man sich annähern kann, dessen dauerhafte und statische Umsetzung aber auf internationaler Ebene so wenig erwartbar ist wie auf nationaler. Gefundene Kompromisse und getroffene Vereinbarungen unterliegen dabei – wie auch die Erfahrung zeigt – dem Risiko sich ändernder Anforderungen und Erwartungen und haben allenfalls temporalen Bestand. So aber, wie von einer Staatsgrenze entlang von Gebirgsketten und Flussläufen in der Regel eine stärker befriedende Wirkung erwartet werden darf als von einer willkürlichen Grenzziehung in der Fläche, so sollten sich Ausgleichsbemühungen für historische Lasten an jüngeren historischen Umbrüchen wie beispielsweise der Neuordnung der Staaten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges orientieren.

5 Universelle Prinzipien und deren globale Anwendung

Ein wesentlicher Bezugsrahmen aller Gerechtigkeits-Debatten sind die vorfindlichen Formen organisierter Interaktion, wie sie durch die Ausbildung von Traditionsgemeinschaften, Rechtsgemeinschaften, Territorialstaaten, Märkten etc. mal in mehr informell-impliziter, mal in mehr formell-explicit Form gegeben sind. Eine Ausdehnung solcher Überlegungen über die gegebenen Bezugsrahmen hinaus und auf globale Verhältnisse ist aber nicht lediglich ein „Hochskalieren“ oder Ausweiten der Verhältnisse auf die gesamte Oberfläche des Globus und alle darauf Lebenden. Zwar wird seit dem Humanismus und intensiviert seit der Aufklärung über ethische Fragen in einer Weise nachgedacht, die das „ganze Menschengeschlecht“ miteinbezieht – es ist aber nach wie vor unklar, wie diese

abstrakte Formel in aussichtsreiche Vorschläge und Empfehlungen für anwendbar-konkrete Verabredungen und Regelungen überführt werden soll.

Die damit bestehende Herausforderung lässt sich anhand einer Analogie verdeutlichen, die zurückgreift auf die in manchen Science-Fiction-Filmen unterstellte Möglichkeit, Handlungen über Galaxien hinweg durch eine gemeinsame „Sternenzeit“ zu koordinieren: Spätestens seitdem im 19. Jahrhundert die Chronometer an den Bahnhöfen der Großstädte „synchronisiert“ wurden, verfügen wir über ein in alltäglichen Zusammenhängen unproblematisches Konzept der Gleichzeitigkeit: Wenn es in Greenwich 12 Uhr ist, dann auch in Exeter (vgl. hierzu Hylton 2015, Kap. 9). Schon die Frage „Wenn es in Greenwich 12 Uhr ist, wie spät ist es dann auf dem Mond?“ stürzt aber in Verwirrung: So wie das Konzept der Gleichzeitigkeit, angewandt auf die Städte Greenwich und Exeter, auf gesetzten Konventionen und auf durchaus bereits erheblichen technischen Voraussetzungen zu deren Umsetzung und Kontrolle beruht, so ließen sich natürlich auch entsprechende Konventionen für die Zeitverhältnisse zwischen Greenwich und (einem Ort auf) dem Mond fixieren, wir hätten auch sicher eine vage Vorstellung von den erforderlichen technischen Mitteln, die bereitgestellt werden müssten, um die Voraussetzungen für die nötige intersubjektive Kontrolle zur Einhaltung der Konvention zu schaffen – vielleicht eine Fortentwicklung der Cäsium-Atomuhren, die die Signale der GPS-Satelliten mit einem Zeitstempel versehen. Nur eben: Es gibt beides nicht – und bei näherem Hinsehen stellen sich viele Fragen. So sind die konzeptionellen Rahmenbedingungen ebenso zu konkretisieren wie die technischen Realisate. So wäre allererst zu klären, wie angesichts der Distanzen (die gleich mit welchem Mittel immer nur in der Zeit zu überwinden sind) und der physikalischen Anforderungen die technischen Systeme mit der entsprechenden Verlässlichkeit aufgebaut werden sollen und deren störungsfreies Funktionieren über die Zeit kontrolliert werden soll. Und obwohl sich vielleicht gleich die Intuition einer sich homogen und raumfüllend ausbreitenden „Gleichzeitigkeit“ mit uns selbst hier und jetzt als zentralem Bezugspunkt einstellt, wenn von der Sternenzeit die Rede ist, so fehlt doch der für eine Antwort erforderliche Bezugsrahmen. Ein solcher kann zwar theoretisch geschaffen werden – für die Handlungskoordination über kosmische Distanzen hinweg bedarf es aber immer, wie bereits für die Koordination von Fahrplänen der Bahn, einer technisch kontrollierten Konvention, die die Gleichzeitigkeit für jeweils zwei in Beziehung gesetzte Orte (etwa den Aufenthaltsort zweier so-und-so koordinierter Uhren) regelt.¹¹

11 Für eine resiliente Kontrolle bedarf es tatsächlich immer wenigstens zweier gangkonstanter Bewegungen. Vgl. hierzu Janich (1980).

In einer analogen Situation befindet sich die Menschheit, wenn sie vor die Frage gestellt wird, wie man – über die Grenzen kulturell-historisch oder durch explizite Verabredung etablierter „Bezugssysteme“ hinweg und nicht bloß im Gedankenexperiment prinzipiell, sondern real und effektiv –, Gerechtigkeit „herstellen“ und etwa eine im globalen Maßstab gerechte Energieversorgung sicherstellen soll. Der Bezug auf eigene, noch so stabile Intuitionen, wie sie sich einstellen, wenn man etwa an Verteilungskonstellationen innerhalb des persönlichen Umfeldes denkt, ist da ebenso wenig ein verlässlicher Bezugspunkt wie der Hinweis auf ein ertrinkendes Kind, das man unter Inkaufnahme geringer eigener Risiken retten könnte, hinreichen würde, eine allen Menschen gegenüber bestehende Verpflichtung aufzuweisen, bedrohtes Leben zu retten.¹² Schaut man genauer hin und prüft man – wie am Beispiel der „Sternenzeit“ illustriert – die vermeintlichen Selbstverständlichkeiten auf die Bedingungen ihrer Möglichkeit, dann zeigt sich die Voraussetzungshaftigkeit solcher Übertragungen aus dem nahen Umfeld auf das große Ganze: Moralische Intuitionen sind gelernte, habitualisierte Urteilsdispositionen, die in einem Handlungsumfeld ausgebildet werden, das durch unmittelbare oder mittelbare Bekanntschaft der Akteure und ggf. sogar wechselseitige Sympathie geprägt ist, in dem gleichgeordnete Ziele und aus derselben Tradition hervorgegangene Haltungen die wechselseitigen Erwartungen festlegen und in dem regelmäßige soziale Kontrolle und die Möglichkeit direkter, persönlich adressierter Sanktion die Interaktionsformen bestimmen. Diese Intuitionen versagen schnell und führen in die Irre, wenn sie auf anonyme Großgesellschaften angewendet werden, in denen die Interaktionen nicht durch emotionale oder feste soziale Bindungen mitgetragen werden und wir keine stabilen Verhaltenserwartungen an die uns unbekannten Interaktionspartner richten können, wo die Interaktionspartner vielfach wechseln, in denen oft schon die Zurechnung von Handlungen und Handlungsfolgen nicht mehr gelingt und schädigendes Verhalten vielfach nicht effizient sanktioniert werden kann. Entsprechend wäre der Versuch, die Arbeitsteilung innerhalb der Familie oder die Aufteilung der Verpflegung bei einer Wanderung mit Freunden an das Preissignal zu binden ebenso verfehlt wie die Erwartung, dass sich unter den Bürgern einer Kommune oder eines Staates durch wechselseitiges Wohlwollen schon eine gerechte, alle zufriedenstellende Verteilung von Lasten und Gütern ergeben werde. Mindestens dann, wenn es darum geht, gemeinsam und in gerechter Verteilung der erforderlichen Mühen gemeinschaftliche Güter aufzubauen und zu erhalten und den Nutzen daran fair zu verteilen, zeigen sich die Grenzen eines allein auf

¹² Diesen durchaus populären, in der Sache aber irreführenden Versuch unternimmt etwa P. Singer (2009).

den guten Willen oder die rechten Intuitionen setzenden Lösungsansatzes – die „Tragödie der Allmende“ („Tragedy of the Commons“) ist für die dann schnell sich einstellenden Ausbeutungs- und Trittbrettfahrerprobleme und die Übernutzung der Güter bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Pflege sprichwörtlich geworden.¹³ Größere Gemeinschaften, von der Dorfgemeinschaft bis hin zu modernen Nationalstaaten, haben zahlreiche Strategien entwickelt, diesem Allmende-Dilemma zu entfliehen, wobei die Ausbildung einer identifizierbaren Gruppenidentität eine bedeutende Rolle spielt. Dazu gehört zum einen der Aufbau von Bindekräften innerhalb der Gruppe durch Bereitstellung öffentlicher Güter und die Erteilung von Beteiligungsrechten für die und nur die, die der Gruppe angehören, zum anderen aber auch – gewissermaßen als die andere Seite der Medaille – der scharfe Ausschluss „der Anderen“, die nicht der Gruppe angehören (Ostrom 1990).

Innerhalb der Gruppen bilden moralische Regeln die in stabile Intuitionen und feste Handlungsdispositionen abgesenkte gemeinsame Basis für eine gelingende, weil weitgehend gleichförmige Interaktion. Zugleich ist eine gewisse Gleichförmigkeit der Interaktion Voraussetzung dafür, dass moralische Regeln als „Ensemble der Üblichkeiten“ (Marquard 1986) bestehen und die Praxen und Gemeinschaften konstituieren, die der Einzelne als Bezugsrahmen für sein Planen und Handeln voraussetzt. Und auch wenn alle Aufklärer seit der Antike mit allem Recht Fehlleistungen oder Beschränkungen überkommener Moralen beklagen und zur Arbeit an deren rationaler Fortentwicklung auffordern, lassen sich doch in der Geschichte zahlreiche Entwicklungen aufführen, die alle im Namen der Gerechtigkeit herbeigeführt wurden, dann aber vor allem aufgrund ihrer ungerechten Folgen, der Vernichtung von Wohlstand und Frieden, in Erinnerung geblieben sind. So kann eine Überforderung der Moralen zu deren Erosion beitragen und damit auch zur Dissoziation der durch gemeinsame Üblichkeiten konstituierten Gemeinschaften. Ohne die Handlungspotenziale, die durch eine erfolgreich kooperierende Gemeinschaft entstehen, sind aber Leistungen, von denen man sich globale Wirkung erwartet, nicht zu erbringen.

Zur Überwindung der grundsätzlich gruppenbezogenen Gerechtigkeitsintuitionen, zur Vermeidung unangemessener Projektionen der eigenen Vorstellungen und zur „Globalisierung“ einer Gerechtigkeitsvorstellung, die dann auch durch

13 Hardin (1968). Die Literatur identifiziert die Gefangenendilemma-Struktur, die dem Problem zugrunde liegt, insbesondere in zahlreichen Fällen der Übernutzung von Ressourcen, vgl. stellvertretend für viele die systematische Untersuchung in Trapp (1998). Dass emotionale und soziale Bindungen geeignet sind, die tragische Konstellation zu überwinden und dauerhaft gelingende soziale Organisationen zu deren Bewältigung aufzubauen, zeigt in vielfältiger Weise Ostrom (1990).

planerisches Handeln umsetzbar ist, ohne die dafür notwendige Basis zu gefährden, müssen geeignete, praktisch wirksame Formen der organisierten Regulierung geschaffen und so implementiert werden, dass sie allen Beteiligten bekannt sind (sie könnten sonst keine Steuerungswirkung entfalten), dass sie in geeigneter Weise beobachtet und kontrolliert werden können, dass sie in geordneter Form angepasst und nachgebessert werden können, wenn sich die Umstände ändern, und dass die Bereitschaft der Beteiligten besteht, sich an diesen Rahmenbedingungen überhaupt zu orientieren. Diese Bereitschaft lässt sich erzeugen, indem man abweichendes Verhalten spürbar sanktioniert oder indem man die Rahmenbedingung insgesamt „anreizkompatibel“ gestaltet, also so, dass sie wo immer möglich die Zielerreichung der Einzelnen begünstigen und es in jedermanns eigenem Interesse liegt, sich an ihnen zu orientieren. Sehr schnell ist dann aber der Punkt erreicht, an dem sichtbare, formal begründete und auf Dauer gestellte Institutionen die Aufgaben übernehmen müssen, die in nicht-anonymen kleinen Gemeinschaften oft noch moral-gestützt und ohne weiteren Organisationsaufwand effizient geleistet werden können. Nicht zuletzt bedarf auch das Zustandekommen und Funktionieren von Märkten, die gerade für bestimmte Interaktionsformen eine effiziente Kooperation auch unter wechselseitig anonymen Teilnehmern sicherstellen wollen, solcher institutioneller Rahmenbedingungen. Damit Markt-Interaktionen zustande kommen, müssen etwa Akteure, die ihre Leistungen anbieten, darauf vertrauen können, dass bei einem frei ausgehandelten und verabredeten Tausch die Gegenleistung auch erbracht wird. Unter anonymen Verhältnissen zwischen Akteuren, die mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen in die Verhandlungen gehen und unter denen Macht, Fähigkeiten und Ressourcen sehr unterschiedlich verteilt sind, wird sich dieses Vertrauen nicht ohne Weiteres einstellen. Wer aber Sorge vor einseitiger Ausbeutung hat und fürchten muss, dass er nicht verlässlich durch Tausch erwerben kann, was er für seine Lebensführung benötigt, wird nicht bereit sein, sich auf die Aktivitäten zu spezialisieren, für die er günstige Voraussetzungen vorfindet und in denen er produktiv sein kann. Er wird zudem einen gewichtigen Anteil seiner Zeit- und Güter-Ressourcen darauf verwenden müssen, sich gegen die Gefahr eines Übergriffs der Anderen zu wehren. Institutionen, die z. B. zügige, verlässliche und effiziente Sanktionsinstrumente für diejenigen bereitstellen, die nach empfangener Leistung die Gegenleistung verweigern, sind daher eine wesentliche Voraussetzung für die Herausbildung und den Betrieb von Märkten – und damit für die Wohlstandsentwicklungen, die mit der Möglichkeit verbunden sind, sich auf die Aktivitäten konzentrieren zu können, mit denen man besonders produktiv sein kann. Gerade ein auf eine technische Infrastruktur angewiesener Markt, auf dem Energie, Energieträger oder Energiedienstleistungen effizient getauscht werden, wäre ohne die Erfüllung solcher Voraussetzungen nicht vorstellbar.

So wie die über Distanzen hinweg gangkonstanten Uhren allererst ein Zeitregime in der Fläche und eine belastbare Vorstellung von Gleichzeitigkeit schaffen, die es z. B. erlauben, Fahrpläne und Flugpläne mit hinreichender Genauigkeit auf Start- und Zielort auszurichten, ermöglichen solche Institutionen dann auch allererst ein Gerechtigkeitsregime, in dem Reaktionen auf wahrgenommene kollektive Handlungsprobleme auf belastbaren Ansprüchen begründet sind, die durch wirksame Verfahren dann auch geltend gemacht und konfliktbewältigend bearbeitet werden können. Ist der Andere mir gegenüber zu nichts verpflichtet, dann bestehen auch keine Ansprüche ihm gegenüber. Verpflichtungen aber werden durch Verabredungen, auf Dauer gestellt durch Konventionen, explizit gemacht und durch Beschlussfassungen, Vertragsschluss und die Ausbildung von Institutionen allererst geschaffen.¹⁴

Auch wenn die technischen und organisatorischen Anforderungen an ein kosmisch einheitliches Zeitregime noch nicht bewältigt sind und etwa unklar bleibt, wie die Gleichtaktung zwischen Uhren, die Lichtjahre voneinander entfernt sind, kontrolliert werden kann, so können doch die hier auf Erden lokal entwickelten Praxen zeitlicher Koordination als „leitende Idee“ kosmischer Gleichzeitigkeit die Überlegungen lenken, was denn eine Lösung leisten sollte. Dazu, wie denn eine Lösung aussehen könnte und wie die vielen Detailprobleme gelöst werden können, die zu ihr hinführen, ist damit allerdings noch nichts beigetragen. Ganz analog bieten die vorgängigen Gerechtigkeitsvorstellungen jedem eine Art leitender Idee von global gerechten Verhältnissen. Insbesondere bilden sie ein Bezugssystem, relativ zu dem bestehende Verhältnisse als ungerecht „wahrgenommen“ und beurteilt werden, und damit den Ausgangspunkt für Aktivitäten, diese Verhältnisse, orientiert an der leitenden Idee, zu ändern. Lenkt man aber den Blick auf die Detailfragen, auf die Frage nach der genaueren Bestimmung der Gegenstände und Konstellationen gerechter Verteilungen, auf die Frage, wer eigentlich zu beteiligen ist und welche Prinzipien zur Beurteilung herangezogen werden sollten, dann wird das Bild diffuser. Wer hier erwartet, dass ohne Weiteres

14 Th. Hobbes bezeichnet einen Zustand, in dem es zwar Konkurrenz um die elementaren Güter gibt, in dem aber nicht bereits durch Verabredungen Verpflichtungen und Ansprüche geschaffen wurden, als Urzustand (vgl. Hobbes 1651). Bis mit der Konstituierung erster Regeln die Maßstäbe dafür geschaffen werden, kann in diesem Zustand von gerechten und ungerechten Verteilungen nicht die Rede sein – die Menschen im Naturzustand folgen quasi nur den Naturgesetzen, solange diese der einzige Maßstab sind. Ein solcher Urzustand ist sowohl auf der Ebene der Individuen unter geeigneten Randannahmen, wie z.B. einer biologischen Disposition zur instinkthaften Fürsorge für die Nächsten, als auch auf der Ebene der Horden, der Siedlungsgemeinschaft oder der Territorialstaaten, z.B. durch die Notwendigkeit zur Bildung von Verteidigungsgemeinschaften gegen organisierte Feinde etc., denkbar.

nach dem Muster der Strategien und Regeln, die sich z.T. über Jahrhunderte herausgebildet haben und die den oft unsichtbaren Kitt der eigenen relativ homogenen und relativ stabilen Gemeinschaften bilden, global gültige und anerkannte Maßstäbe für gerechte Verhältnisse entwickelt werden könnten, lässt sich dann aber von seiner Idee verleiten (Elster 1989). Was aber geleistet werden kann, ist – in Fortsetzung der von Aristoteles über die schottische Aufklärung, über Montesquieu, Kant und Rawls zu ziehenden Linie – die Beurteilung vorhandener Strategien und Regeln, des Aufbaus von Organisationen, Institutionen und Märkten nach ihrer Eignung, auf diese leitende Idee hinzuwirken.

6 Zustimmungsfähigkeit und Verallgemeinerbarkeit

Gerade in Hinsicht auf ethische Erwägungen, die die kulturell-historischen Grenzen im globalen Maßstab überschreiten, ist damit die Ethik vor prinzipielle Herausforderungen gestellt, und es sind – wenn überhaupt – erst wenige Ansätze entwickelt, um diesen zu begegnen.¹⁵ Grundsätzlich wäre die Frage zu beantworten, wie Vorschläge und Empfehlungen für „allgemeingültige“ und zugleich praktisch umsetzbare Regeln aussehen, wenn einerseits die Umsetzbarkeit nicht unabhängig ist von dem, was die Adressaten aufgrund ihrer jeweiligen moralischen Voreinstellungen zu akzeptieren bereit sind, und andererseits nicht die hier und da vorhandene faktische Zustimmung („acceptance“) aufgrund der moralischen Voreinstellungen, sondern die allgemeine Zustimmungsfähigkeit („acceptability“) unter Einbeziehung aller Aspekte der Maßstab sein soll.

Die Ausrichtung auf *allgemeine* Zustimmungsfähigkeit zielt dabei auf Verallgemeinerbarkeit in einem mehrfachen Sinn:

Kontextinvarianz

Es soll, wie es die juristische Grundregel ausdrückt, stets Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden. In der Jurisprudenz wird diese Regel als Willkürverbot angesprochen. Genauer geht es dabei um die Kontextinvarianz der Beurteilung: Nur wenn gleiche Fälle auch gleich behandelt werden, nur wenn diese Handlung (oder Handlungsplanung) und jene andere, die mit der ersten in

¹⁵ Vgl. hierzu die Übersichten über die Vielfalt der Ansätze in Moellendorf/Widdows (2015) und die thematischen Zusammenstellungen in Stückelberger (2016).

allen relevanten Punkten übereinstimmt, auch gleich beurteilt werden, wird eine Grundlage geschaffen, auf der allererst stabile Verhaltenserwartungen ausgebildet werden. Wer etwa heute nach diesem Prinzip, morgen in einer sonst gleichen Situation nach jenem Prinzip verteilen will, wird entsprechend nicht als verllässlicher Interaktionspartner anerkannt. Wenn heute dieser, morgen jener begünstigt aus einer Verteilung hervorgeht, ohne dass die Ungleichbehandlung eine Rechtfertigung erfährt, wenn morgen das Verhalten geahndet wird, das heute Beifall erhalten hat, dann können Akteure nicht für die Zukunft planen und werden im Zweifel heute aufbrauchen, was sie sonst vielleicht für morgen zurückgelegt hätten. Verallgemeinerbarkeit zielt daher auf die Beurteilung ganzer Klassen (engl. „sets“) oder Typen gleicher Fälle und betrachtet einzelne Beurteilungsgegenstände im Lichte dieser Gleichheiten. Und in diesem Lichte können einzelne Verteilungen, zu denen es für bestimmte Betroffene durchaus eine günstigere Alternative gegeben hätte, akzeptabel erscheinen, auch wenn ihnen spontan die Akzeptanz mit Blick auf die Alternativen schwerfällt und es erst des Hinweises auf die übergeordnete Rationalität der Gleichbehandlung bedarf, um eine reflektierte Akzeptanz zu erreichen.

Parteieninvarianz

Allgemeine Zustimmungsfähigkeit für gerechte Verteilungen unterstellt, dass die Gesichtspunkte der Verteilung „ohne Ansehen der Person“ festgelegt werden. Insbesondere sind Diskriminierungen nach Stand, Bekenntnis, Klasse, Rasse, staatlicher Zugehörigkeit, Geschlecht usw. als Verteilungsgesichtspunkte auszuschließen. Dies schließt allerdings nicht aus, dass unterscheidende Gesichtspunkte wie Hilfebedürftigkeit, Belastbarkeit u. a.m. als gerechtfertigt erscheinen. Die Festlegung unterscheidender Gesichtspunkte der Verteilung muss jedoch an ein transparentes Verfahren gebunden sein.

Robustheit

Aussagen vom Typ: „*immer* wenn ..., dann ...“ erheben einen Geltungsanspruch nicht lediglich für bisher beobachtete, sondern gerade auch für künftige Anwendungsfälle. Insbesondere dann, wenn der mit solchen Aussagen hergestellte Zusammenhang zur Grundlage künftiger Handlungsplanung werden soll, wird man die Anwendungsfälle solange differenzieren und spezifizieren, bis die Aussagen möglichst robust sind gegen die vielfältige Varianz der Umstände. Erweist sich nach zahllosen erfolgreichen Fällen doch nicht jedes Mal dann, wenn A einen

bestimmten Zweck erreichen will, das Mittel M als erfolgreich, so wird der Wenn-Teil ggf. um eine weitere Bedingungen zu ergänzen sein („es sei denn, ...“). Analoges gilt auch für Verabredungen oder Regeln, die eine künftige, möglichst störungsarme Koordination der Handlungspläne verschiedener Akteure gewährleisten sollen. (Der grundsätzlichen Fallibilität wissenschaftlicher Aussagen entspricht dabei das Konzept der unvollständigen Verträge: Alle Eventualitäten lassen sich nicht antizipieren.)

Resilienz

Die Zielsysteme, auf die hin Menschen planen, sind nie vollständig und konsistent, sie verändern sich im Laufe des Lebens, aber auch in unterschiedlichen Lebenssituationen ordnen Akteure mal dieses Ziel jenem, mal jenes Ziel diesem unter, sei es, dass die Rahmenbedingungen sich verändern (Abrutschen von Wohlstand in Armut) oder Rollen oder Perspektiven wechseln (z. B. zwischen der des Nutzers öffentlicher Güter und der des Steuerzahlers), sei es, dass Empfindungslagen schwanken (vgl. Lichtenstein 2012; Ariely 2008, Kap. 5, 6). Verabredungen sollten für jeden der Beteiligten unter allen sich einstellenden Veränderungen zustimmungsfähig sein.

Inklusion

Verabredungen sollten für jeden der Beteiligten zustimmungsfähig sein und dabei nicht zulasten Dritter gehen – wessen Handlungspläne berührt sind, der sollte seine Zustimmung geben können, ob direkt betroffen oder nur von Fernfolgen in zeitlicher oder räumlicher Distanz. Das schließt dann auch die Passung der Verabredungen zu den vielen individuell, familiär oder kulturell geprägten Präferenzen und Präferenzordnungen mit ein.

Zustimmungsfähigkeit und Verallgemeinerbarkeit sind damit nicht Eigenschaften, die einer Verabredung, einer Konvention, einer Regel oder Norm ein für alle Mal zugeschrieben werden können. Wie für wissenschaftliche Aussagen, deren Anspruch auf Allgemeingültigkeit immer wieder auf den Prüfstand gestellt und gelegentlich zurückgewiesen werden muss, gilt auch hier immer der Vorbehalt der Vorläufigkeit. Auch kann die Gleichheit von Fällen und damit der Anspruch auf nicht-willkürliche Gleichbehandlung nicht einfachhin – etwa in Ansehung einzelner Fälle – konstatiert werden. Hier lohnt ein erneuter Seitenblick auf das oben (Abschnitt 5) bereits eingeführte Beispiel des Passanten, der Zeuge wird, wie ein Kind in einem Teich zu ertrinken droht, das er unter Inkaufnahme

geringer Risiken retten könnte. Selbst wenn man – was keineswegs trivial ist – das Bestehen einer Verpflichtung, das Kind zu retten, anerkennt, wäre damit nicht bereits eine Verpflichtung gleicher Reichweite für solche Fälle gegeben, in denen nicht das unmittelbare Gegenüber vom Ertrinken, sondern etwa eine Person in der Ferne vom Verhungern bedroht ist. Zwar liegt in beiden Fällen eine lebensbedrohende Situation vor und das Risiko für den Hilfeleistenden, hier Abhilfe zu schaffen, mag durchaus ähnlich bemessen sein. Insofern sind die Fälle zunächst als Fälle desselben Typs zu betrachten, sodass prima facie mit dem Hinweis auf die Forderung der Nicht-Willkürlichkeit aus der gegebenen (bzw. angenommenen) Verpflichtung dem ertrinkenden Kind gegenüber eine Verpflichtung gegenüber allen in lebensbedrohlichen Lagen befindlichen Kindern zu erschließen wäre, sofern sie nur mit ähnlich bemessenen Risiken zu retten wären (vgl. Singer 2009).¹⁶ Dass aber die Information über die Situation in der Ferne eine vermittelte ist, dass also andere Akteure zwischen dem Akteur und dem von tödlicher Gefahr bedrohten Kind stehen, dass er Aufwand treiben muss, um sich über hinreichend verlässliche und wieder nur mittelbar und mit Zeitverzug umsetzbare Hilfsoptionen zu informieren, dass er nicht auf unmittelbare visuelle und akustische Reize reagieren kann, sondern ggf. auf Worte und Zahlen reagieren muss, die ihm einen Notstand in der Ferne schwer fassbar machen, macht die Unterstellung einer Gleichheit der Konstellationen, die dem Analogieschluss zugrunde liegt, bereits problematisch. Vor allem aber unterstellt das Argument, dass (i) die Verallgemeinerbarkeit eine quasi von außen an das Handeln des Einzelnen gerichtete Forderung sei und dass (ii) die Gleichheit der Fälle, die jede Verallgemeinerbarkeitsforderung als gegeben voraussetzt, Gegenstand einer Feststellung, nicht einer (gemeinsamen) Festsetzung sei. In beiden Fällen handelt es sich um einen normativistischen Fehlschluss, einen verfehlten (wenn auch oberflächlich vielleicht überzeugenden) Versuch einer Herleitung konkreter Aufforderungen oder Empfehlungen aus allgemeinen Prinzipien, ohne dass dabei situative Umstände, die der Anwendung des Prinzips auf den gegebenen Fall entgegenstehen, in angemessener Weise berücksichtigt worden wären (vgl. Suchanek 2007, Abschnitt 1.3). Die Orientierung an der Verallgemeinerbarkeit und die gemeinsame Ausbildung eines Verständnisses gleicher und entsprechend gleich zu behandelnder Fälle dient der Organisation des Miteinanders und der Schaffung einer verlässlichen Handlungsumgebung, die dem Einzelnen Planungssicherheit ermöglicht. So ist es womöglich ein lobens- und unterstützenswertes Projekt, für

16 Das Analogieargument ist viel zitiert und wird oft – insbesondere außerhalb fachphilosophischer Kreise – angeführt, um für finanzielle Transferleistungen von entwickelten in entwicklungsbedürftige Regionen zu werben. Vgl. etwa Peter Singers eigene Online-Plattform <https://www.thelifeyoucansave.org>, abgerufen am 10.10.2018.

eine Gleichbehandlung der Fälle zu werben und politisch für Rahmenbedingungen zu „streiten“, die dann auch eine faktische Gleichbehandlung begünstigen – aus dem Einzelfall allen eine allgemeine Pflicht andemonstrieren zu wollen, ist hingegen so verfehlt wie aus einer einzelnen Beobachtung auf ein allgemeines Naturgesetz schließen zu wollen. Was zu einer Klasse gleich zu behandelnder Fälle zusammengeschlossen werden soll und was als ungleich zu behandeln ist, ist vielmehr Gegenstand und – im Gelingensfall – Ergebnis immer wieder neuer Aushandlungen. Und dabei ist nicht einmal von vorneherein klar, wer die Beweislasten trägt: Traditionen und die in sie eingeschlossenen Regeln bilden hier zwar oft eine Art „Default-Einstellung“, sodass dem, der davon abweichenden Regeln folgen will, die Last der Rechtfertigung zugesprochen wird. Nicht nur jedoch erweisen sich tradierte Praxen gelegentlich als inkonsistent, als nicht für neue Situationen passend oder gar störend für neu entstandene Herausforderungen – der bloße Verweis auf bestehende Praxen kann nie als rationale Antwort gelten, wenn eine bestehende Praxis in Frage gestellt wird. Ein nicht zu unterschätzendes Argument ist allerdings der Verweis auf die evolutionär herausgebildete Funktionalität der bestehenden Praxen, auch dann, wenn es einer Fortentwicklung bedarf, um die Praxen neuen und veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Bei aller Handlungsbeschränkung, die sich durch die Bindung an das Bestehende, Etablierte ergäbe – grundsätzlich neue, „maßgeschneiderte“ Lösungen setzen voraus, dass man die Rahmenbedingungen für deren Ausgestaltung und Implementierung vollständig oder doch zumindest in den wesentlichen Ausschnitten erfasst hätte. Die Geschichte wie die Forschung geben deutliche Hinweise, dass es hochriskant ist, solche Voraussetzungen zu machen. Im Hinblick auf die Berechtigung der Teilnahme an solchen Verteilungsdiskursen und die Verpflichtung, den dort erreichten diskursiven Einverständnissen nachzukommen, ist es allerdings möglich, eine Gleichheitsregel auf „Meta-Ebene“ zu formulieren. Eine Aussicht auf verlässliche Konfliktlösung besteht nämlich nur dann, wenn allen, die sich auf das Geltendmachen von Bedürfnissen verstehen, die gleiche Chance der Diskursteilnahme zugestanden wird, und wenn außerdem alle, die an Diskursen teilnehmen, in gleicher Weise auf Verteilungskonsense zu verpflichten sind. Dabei ist der Einzelne, wo diese Diskursteilnahme der Einzelnen organisatorisch vermittelt durch Mandatsträger und Repräsentanten erfolgt, nicht aus der Verantwortung entlassen. Es bleibt ihm – mit einem Wort von R.W. Trapp – die Pflicht, die „Anreizer zum richtigen Anreizen anzureizen“ (Trapp 1998, Kap. XIII).

7 Überstaatliche und binnenstaatliche Konflikte

Ein Energieversorgungssystem (allgemein: eine Güterverteilung), das in Orientierung am Prinzip der ethischen Verallgemeinerbarkeit durch einen allen in gleicher Weise zugänglichen Diskurs gerechtfertigt ist (sein Ergebnis mag in Gleich- oder Ungleichverteilung liegen), heiße „gerecht“.¹⁷ In dieser Bestimmung weist der präskriptive Gehalt von „Gerechtigkeit“ zwei klar zu unterscheidende Momente auf (vgl. Gethmann 1995): Erstens ein *Moment der Gleichheit*, das sich dabei allerdings auf die prä-diskursiven Berechtigungen und Verpflichtungen bezieht, also etwa den gleichen Zugang zum Diskurs, Gleichbehandlung aller Teilnehmer durch die „Geschäftsordnung“ etc. Zweitens ein *Moment der gerechtfertigten Ungleichheit*, die sich auf die intra-diskursiv herausgefundenen Verteilungen, also auf das Verteilungsergebnis, bezieht. Entsprechend lassen sich zwei Postulate als Explikation des präskriptiven Gehalts von „Gerechtigkeit“ formulieren:

Gleichheitspostulat

Handle so, dass jeder, der einschlägige Bedürfnisse hat, gleiche Berechtigungen und Verpflichtungen bei der Teilnahme an Diskursen erhält!

Verteilungspostulat

Verteile so, dass jede Verteilung diskursiv gerechtfertigt ist!

Diese Postulate beziehen sich auf das Schema von Verteilungsdiskursen und können insoweit als „formal“ bezeichnet werden. Mehr „materiale“ Regeln der Verteilungsgerechtigkeit erhält man, indem man sich mit bestimmten Typen von Gütern und deren gerechter Verteilung auseinandersetzt, z.B. mit Chancen (wahrscheinlichem Nutzen) und Risiken (wahrscheinlichem Schaden). Definitivonsgem versuchen Akteure, Chancen zu erbringen und Risiken zu vermeiden. Ungeachtet der Frage, ob es überhaupt rein individuelle Chancen und Risiken geben kann, hat es jedenfalls eine gerechte Verteilung von Chancen und Risiken

¹⁷ Wie insgesamt in diesem Beitrag wird hier von „Gerechtigkeit“ nur im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit (*iustitia distributiva*), nicht etwa im Sinne der Tauschgerechtigkeit (*iustitia commutativa*) oder der Gerechtigkeit vor dem Gesetz (*iustitia legalis*) gesprochen.

mit der Frage zu tun, was man sich von anderen zumuten lassen soll und was man anderen zumuten darf. Für die Entscheidung dieser Frage können daher nicht (allein) individuelle oder kollektive Präferenzen der jeweiligen individuellen oder kollektiven Akteure ausschlaggebend sein. Dies gilt auch dann, wenn als Akteure ganze Generationen unterstellt werden. Letztlich lassen sich daher auch nur Prozeduren bestimmen, gemäß derer entschieden wird, wessen Anspruch zu berücksichtigen ist und wessen „Wille“ jeweils ganz oder teilweise realisiert werden soll.

Für die Verteilgegenstände „Chancen“ und „Risiken“ ergibt sich aus der Forderung der pragmatischen Konsistenz zunächst unmittelbar die

Regel der Risikobereitschaft

Sei bereit, Risiken zu übernehmen, wenn du ähnliche Risiken bereits in Kauf genommen oder anderen zugemutet hast und sie somit für tragbar hältst!

Weitere Regeln, die dann eine solche – von prinzipiellen Erwägungen hergeleitete – allgemeine Regel für konkrete Fälle ergänzen und praxisnah ausgestalten, sind dann mögliche weitere Rechtfertigungskandidaten, auf die sich die Diskursgemeinschaft festlegen kann:

Regel der Chancenteilhabe

Handle so, dass du die Risikoträger an den Chancen so weit wie möglich teilhaben lässt!

Regel der Risikozumutung

Entscheide Risikooptionen so, dass die bisher am wenigsten durch Chancen Begünstigten den größten relativen Vorteil haben!

Regel der Risikovorsorge

Handle so, dass du die Risikoträger deiner Chancen im Schadensfall so weit wie möglich entschädigen kannst!

Derartige Regeln, so plausibel sie sein mögen, führen jedoch sofort zu erheblichen operativen Schwierigkeiten, wenn Interaktionen einer schnell erreichten Komplexitätsstufe betrachtet werden, vor allem aber dann, wenn das Interaktionsnetz einer ganzen Gesellschaft oder noch darüberhinausgehender Akteursgruppen

betrachtet wird. Auch wenn man für die individuellen Akteure optimale Unterstellungen hinsichtlich ihrer Einsichtsfähigkeit und Handlungsabsichten macht, ist auf kollektiver Ebene daher durchaus unklar, wie eine gerechte Chancen- und Risikoverteilung gedacht werden kann. Philosophen, Ökonomen, Juristen u. a. arbeiten seit einigen Jahren an formalen Modellen, die das Funktionieren von Verteilungsdiskursen, bezogen auf chancenreiche und risikobehaftete Handlungen, deutlich machen können.

Zu den zahlreichen Aufgaben und Funktionen staatlicher Organisation gehört die Bewältigung innerer Konflikte, die friedliche Herbeiführung eines Interessenausgleichs zwischen den Bürgern in den zahllosen Fragen der individuellen Lebensführung und die Aufrechterhaltung der allseitigen Kooperationsbereitschaft in einem sich als Gemeinschaft verstehenden Großkollektiv. Im Idealfall ist der Staat als ein „kooperatives Unternehmen“ dadurch legitimiert, dass er wo immer möglich dem wechselseitigen Vorteil der Bürger dient (Rawls 1971, S. 105) und es ihnen ermöglicht, die Früchte einer friedlichen Kooperation zu ernten, ohne seinerseits erhebliche Ressourcen dafür aufzuwenden. Die staatlichen Agenturen sind selbst dem Recht unterworfen und Konflikte zwischen den Vertretern des Staates sind ebenso effizient und geregelt bewältigbar wie Konflikte zwischen den Bürgern. Der Staat schützt den Bürger vor Übergriffen anderer auf Eigentum und Leben und schafft damit die Planungssicherheit, die für Investitionen in die Zukunft und nachhaltiges Handeln erforderlich ist. Im Idealfall wird man auch überstaatliche Organisationen und deren Verhältnis zu den Einzelstaaten gerade gemäß diesen Anforderungen entwerfen. Da sich hier aber kaum andere als gestufte Verantwortungen und Mehr-Ebenen-Systeme vorstellen lassen, sind mit der Koppelung auch Herausforderungen verbunden, die ethische Relevanz besitzen und erhebliche Belastungen für die Herstellung gerechter Verhältnisse mit sich bringen können.

So können gerade zur Erhaltung der Kooperationsbereitschaft einzelner Bürger oder gleichgesinnter Bürger, die sich zur Durchsetzung eines gemeinsamen Interesses zusammenschließen, Konfliktregulierungen im Inneren eine Bindewirkung entfalten, die gerade den überstaatlichen Kooperationsinteressen entgegenstehen. Dies wird besonders deutlich, wenn man etwa dem IPCC folgend das Volumen an CO₂-Emissionen, das maximal freigesetzt werden darf, sofern bestimmte Risiken eines Klimawandels vermieden werden sollen, als ein Budget versteht, das der Weltgemeinschaft als ganzer zur Verfügung steht. Maßnahmen, die aus Gründen der Kooperationssicherung im Inneren auf nationaler Ebene beschlossen werden und dem Interessenausgleich zwischen Akteuren dienen, die etwa aufgrund unterschiedlicher Wohlstandserwartungen, unterschiedlicher Risikoneigungen oder unterschiedlicher Handlungsvoraussetzungen unvereinbare Ziele verfolgen, gehen dabei oft zulasten Dritter: Seien es regional-wirtschaftliche

Interessen, die den einen an der Verwertung der vor Ort günstig und reichlich verfügbaren Kohle festhalten lassen, oder sei es die Ablehnung der Risiken, die mit der Abscheidung und Speicherung von CO₂ oder dem Weiterbetrieb weitgehend CO₂-neutraler Kernkraftwerke verbunden sind – Kompromisse, die auf dieser Grundlage auf nationaler Ebene gefunden werden und das dabei zur Verfügung stehende Potenzial zur Emissionsminderung nicht ausschöpfen, verringern als wirkungsvolle Konfliktbeilegung auf nationaler Ebene das insgesamt verfügbare Rest-Budget. Ein auf dieser Grundlage geschlossener innerstaatlicher „Gesellschaftsvertrag“ ist vor allem dann ein Vertrag zulasten Dritter, wenn anderen – z. B. aufgrund des sozialen oder technischen Entwicklungsstands oder aufgrund der anderen regionalen Gegebenheiten – wenige oder keine Spielräume zur Verfügung stehen, auf andere Energie-Optionen auszuweichen und wenn eine Minderung des Budgets durch die eine Seite dann entweder bedeuten würde, dass diese die Inanspruchnahme durch andere durch eine Absenkung des Energie-Konsums ausgleichen oder aber die Risiken eines Klimawandels hinnehmen müssten, den andere ihnen zumuten. Die oben gewählten Beispiele machen deutlich, dass es hier vor allem auch um eine Frage der gerechten Verteilung von Risiken geht: Die geringen technischen und ökonomischen Risiken, die etwa mit der Beibehaltung von Kohle-Kraftwerken verbunden sind und mit einer erheblichen Inanspruchnahme von CO₂-Kontingenten einhergehen, stehen den Risiken gegenüber, denen sich andere durch die dann verbleibenden Optionen ausgesetzt sehen. Und wer es unter Hinweis auf die damit verbundenen Risiken unterlässt, die mit dem Betrieb von Kernkraftwerken verbundenen Einsparungspotenziale zu nutzen, der mutet damit anderen Risiken zu.

In westlichen Industrienationen werden – eben weil die Frage, wer wem welche Risiken zumuten darf, Gegenstand des gesamtgesellschaftlichen Ausgleichs ist – Entscheidungen über die Energieinfrastruktur von solcher Reichweite von Repräsentanten der Gesellschaft und oft unter Einbeziehung betroffener Teile der Gesellschaft getroffen. Insbesondere die Bindewirkung solcher Entscheidungen, die durch intensive direkte Bürgerbeteiligung zustande gekommen sind, darf als besonders hoch angesehen werden. Einem Repräsentanten des Staates bliebe in internationalen Verhandlungen kaum ein Spielraum, die so gefundenen Beschlüsse auch nur zu relativieren. Wie jedoch die Auseinandersetzungen um die Risiken der Kernkraft oder um Installationen wie Stromtrassen oder Windräder, die eine Energieversorgung mit erneuerbaren Energiequellen ermöglichen sollen, zeigen, werden die Partizipationsbegehren in aller Regel gerade nicht mit Blick auf das zur Verfügung stehende Emissionsbudget erhoben, sondern mit Blick auf quasi lokale Risiken, die dann als „Externalitäten“ auf Einwohner anderer Staaten abgewälzt werden.

Externalitäten entstehen nicht nur aufgrund der globalen Verbundenheit durch die allen gemeinsame eine Atmosphäre. Auch die Beziehungen, die über die Schaffung gemeinsamer Märkte ausgebildet wurden, gehen mit solchen Externalitäten einher: So werden Abfälle in Länder verschifft, in denen wenige von den Geldzahlungen profitieren, während große Teile der Gesellschaft, die an den Entscheidungen nicht beteiligt sind und nicht mit hinreichender politischer Macht ausgestattet, die gesundheitlichen Risiken zu tragen haben. Und auf internationalen Märkten werden Rohstoffe gehandelt, die unter Inkaufnahme erheblicher Risiken für Mensch und Umwelt gefördert werden, von deren Verkauf aber nur einige wenige profitieren. Die Risiken, die durch die Inanspruchnahme der günstig angebotenen, weil mit Externalitäten belasteten Ressourcen anderen zugemutet werden, sind dabei nicht lediglich die aktuellen Risiken für Gesundheit und Leben, sondern auch künftige Risiken, die entstehen, weil durch die Geldflüsse die Machtverhältnisse perpetuiert und die bestehenden Verhältnisse stabilisiert werden. Während in Ländern, die bereits weitgehend als „kooperatives Unternehmen zugunsten aller“ ausgebildet sind oder sich doch dieser Idee verdanken, die Entdeckung gewinnträchtiger Bodenschätze gute Voraussetzungen findet, den allgemeinen Wohlstand zu befördern (Beispiel: Norwegen), bilden sich nach einer solchen Entdeckung in bereits extrem ungleichen und nicht durch robuste rechtsstaatliche Verfassungen abgesicherten Gesellschaften leicht ausbeuterische Verhältnisse aus. In der Literatur wird dieses Phänomen als Ressourcen-Falle oder auch Ressourcen-Fluch (*resource curse*) bezeichnet (vgl. dazu etwa Sachs 2001; Wenar 2015). Es geht mit Diktatur und Unterdrückung, mit Korruption und Instabilität, mit einem hohen Verschuldungsrisiko, dauerhafter politischer Instabilität und anhaltender Gewalt in sog. „failed states“ einher (Acemoglu/Robinson 2012). Übernationale Institutionen allein können hier nicht für den erforderlichen Ausgleich sorgen. Zugleich sind die Individuen angesichts der Vielfalt der Aspekte und der Komplexität der Zusammenhänge informationell überfordert. Es kommt daher gerade auch den einzelnen Staaten eine Verantwortung zu, nicht nur Interessenbekundungen aufzunehmen und sich auf die Akzeptanzbereitschaft der Bürger auszurichten, sondern in internationaler Abstimmung für akzeptable, von rationalen Argumentationen gestützte Beschlüsse zu werben. Nicht zuletzt aufgrund der Potenziale, die die neuen Medien organisierten Gruppen zur Durchsetzung ihrer Sonderinteressen bieten, ist der Staat als kooperatives Unternehmen zum Vorteil aller gefordert, auch die Anreize, die Bürger und innerstaatliche Organisationen ihm setzen, auf ihre Verallgemeinerbarkeit hin zu überprüfen.

Bibliographie

- Acemoglu, Daron/Robinson, James (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown.
- Ariely, Dan (2008): *Predictably Irrational*. Überarbeitete und erweiterte Auflage. New York: Harper Collins.
- Chatterjee, Deen K. (Hrsg.) (2008): *Encyclopedia of Global Justice*. Dordrecht: Springer.
- Deaton, Angus (2013): *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Elster, Jon (1989): *The Cement of Society: A Survey of Social Order*. New York: Cambridge University Press.
- Gethmann, Carl F. (1995): „Ethische Probleme der Verteilungsgerechtigkeit im Umweltstaat“. In: Carl F. Gethmann/Michael Kloepper/Sigrid Reinert (Hrsg.): *Verteilungsgerechtigkeit im Umweltstaat*. Bonn: Economica, S. 1–22.
- Gethmann, Carl F. (2006): „Das abendländische Vernunftprojekt und die Pluralität der Kulturen“. In: John M. Krois/Norbert Meuter (Hrsg.): *Kulturelle Existenz und Symbolische Form. Philosophische Essays zu Kultur und Medien. Festschrift für Oswald Schwemmer*. Berlin: Parerga, S. 17–39.
- Gethmann, Carl F./Sander, Thorsten (1999): „Rechtfertigungsdiskurse“. In: Armin Grunwald/Stephan Saupe (Hrsg.): *Ethik in der Technikgestaltung*. Berlin: Springer, S. 117–151.
- Hardin, Garrett (1968) „The Tragedy of the Commons“. In: *Science* 162 (3859), S. 1243–1248.
- Höffe, Otfried (1999): *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: C.H. Beck.
- Hobbes, John (1651): *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiasticall and Civil*. London: Andrew Crooke.
- Hume, David (1751): *An Enquiry Concerning the Principles of Morals*. Oxford: Dover.
- Janich, Peter (1980): *Protophysik der Zeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kamp, Georg (2015): „Ethik der langfristigen Planung“. In: Georg Kamp (Hrsg.): *Langfristiges Planen*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer, S. 165–214.
- Lerch, Achim (2004): „Kann man Nachhaltigkeit ökonomisch begründen? Materielle Verteilungsfragen und Generationengerechtigkeit“. In: Felix Ekardt (Hrsg.): *Generationengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit. Philosophische, juristische, ökonomische, politologische und theologische Neuansätze in der Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik*. Münster: LIT, S. 108–128.
- Lichtenstein, Sarah (2012): *The Construction of Preferences*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Marquard, Odo (1986): „Apologie des Zufälligen. Philosophische Überlegungen zum Menschen“. In: Odo Marquard: *Apologie des Zufälligen. Philosophische Schriften*. Stuttgart: Reclam, S. 117–139.
- Moellendorf, Darrel/Widdows Heather (2015): *The Routledge Handbook of Global Ethics*. New York, NY: Routledge.
- Mokyr, Joel (1990): *The Lever of Riches. Technological Creativity and Economic Progress*. Oxford: Oxford University Press.
- Nida-Rümelin, Julian/Rath, Benjamin/Schulenburg, Johann (2012): *Risikoethik*. Berlin: De Gruyter.

- Nordhaus, William D. (1996): „Do Real-output and Real-wage Measures Capture Reality?“. In: Timothy F. Bresnahan/Robert J. Gordon (Hrsg.): *The Economics of New Goods*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 29 – 66.
- Nussbaum, Martha (1988): „Nature, Functioning and Capability: Aristotle on Political Distribution“. In: *Oxford Studies in Ancient Philosophy (Supplementary Volume)* 6, S. 145 – 184.
- Nussbaum, Martha (2011): *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sachs, Jeffrey/Warner, Andrew (2001): „The Curse of Natural Resources“. In: *European Economic Review* 45. Nr. 4 – 6, S. 827 – 838.
- Sen, Amartya (1979): „Equality of What?“. In: Amartya Sen: *McMurrin S Tanner Lectures on Human Values*. Bd. 1. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, Amartya (2009): „Capability: Reach and Limit“. In: Enrica Chipper-Martinetti (Hrsg.): *Debating Global Society. Reach and Limit of the Capability Approach*. Mailand: Sipiel, S. 15 – 28.
- Simon, Julian (1996): *The Ultimate Resource 2*. 2. Auflage. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Singer, Peter (2009): *The Life You Can Save*. New York: Random House.
- Streffer, Christian/Gethmann, Carl F./Kamp, Georg/Kröger, Wolfgang/Rehbinder, Eckard/Renn, Ortwin/Röhlig, Klaus-Jürgen (2011): *Radioactive Waste. Technical and Normative Aspects of Its Disposal*. Berlin: Springer.
- Stückelberger, Christoph (Hrsg.) (2016): *Global Ethics Applied*. Bd. 1–4. <http://www.globethics.net/gel/10214920>; <http://www.globethics.net/gel/10214922>; <http://www.globethics.net/gel/10214923>; <http://www.globethics.net/gel/10214924>, abgerufen am 12.12.2018.
- Subramanian, Meera (2014): „Deadly Dinners“. In: *Nature* 509, S. 548 – 551.
- Suchanek, Andreas (2007): *Ökonomische Ethik*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Trapp, Rainer W. (1998): *Klugheitsdilemmata und die Umweltproblematik*. Paderborn: mentis.
- Hylton, Stuart (2015): *What the Railways Did For Us: The Making of Modern Britain*. Gloucestershire: Amberley.
- Wenar, Leif (2015): *Blood Oil: Tyrants, Violence, and the Rules that Run the World*. Oxford: Oxford University Press.

Silja Vöneky

Bioprospecting – Gerechte Verteilung genetischer Ressourcen

1 Einführung

Gerechtigkeitsfragen, die neu beantwortet werden müssen, weil Forschung und Technik voranschreiten, stellen sich in vielen Bereichen unseres Lebens. Besonders offensichtlich und umstritten ist dies für die Biotechnologie, die Genomeditierung und die künstliche Intelligenz (vgl. zu Fragen der Regulierung von Wissenschaft und Technik aus menschenrechtlicher Sicht auch Vöneky 2018). Doch auch in den weniger öffentlich diskutierten Gebieten stehen wir vor Anpassungs-, Legitimations- und Gerechtigkeitsproblemen, wenn neue Technologien entwickelt und eingesetzt werden. In den hier folgenden Ausführungen möchte ich den Schwerpunkt auf die Möglichkeit der Erkundung mariner genetischer Ressourcen und das sog. Bioprospecting legen. Gezeigt werden soll, welche Normen des internationalen Rechts, insbesondere des Seevölkerrechts, Bioprospecting heute bereits erfassen und warum einige Staaten der internationalen Gemeinschaft gerade diesen Bereich mit neuen und spezifischen seevölkerrechtlichen Normen regulieren möchten – auch wenn andere die pessimistische These vertreten, dass in einer Zeit der Unordnung Einigkeit über neue internationale Normen nicht erreicht werden kann.

Der Begriff Bioprospecting steht hier für Biological Diversity Prospecting, d. h. für die Erkundung kommerziell wertvoller genetischer Ressourcen. In der Regel geht es beim Bioprospecting darum, systematisch genetisches Material und darin enthaltene Informationen zu erkunden und zu sammeln sowie dieses später für die kommerzielle Nutzung durch Unternehmen, bspw. in der Pharma- oder Kosmetikindustrie, aufzubereiten (Mossop 2015, S. 825 ff.). Zum Teil werden vier Phasen unterschieden, die Bioprospecting wie folgt unterteilen: (1) das Erheben von Proben vor Ort, (2) die Isolation, Charakterisierung und Kultivierung spezifischer Verbindungen, (3) das Screening für mögliche Nutzungen und (4) die Entwicklung neuer Produkte (vgl. Leary 2010, S. 353 ff.).

Ein Indiz für das wirtschaftliche Potenzial dieser Art der Erkundung genetischer Ressourcen mag sein, dass heute die Hälfte aller Medikamente direkt oder indirekt aus in der Natur vorkommenden Substanzen gewonnen wird (Overmann/Smith 2017, S. 59). Besonders attraktiv könnten genetische Ressourcen aus Tiefseemeeresgebieten sein (Vöneky/Beck 2017, Rdn 12). Besonders widerstandsfähige Organismen leben dort in bis zu 11.000 Metern Tiefe. Da diese sich an Druck

und Kälte angepasst haben, hoffen manche, dass aus ihnen neuartige Medikamente zur Behandlung bisher unheilbarer Krankheiten entwickelt werden können (Arico/Salpin 2005, S. 25 ff.). Im Folgenden soll auf die dafür zu erkundenden marinen genetischen Ressourcen eingegangen werden, deren Produkte sog. Marine Genetic Resources-Produkte (MGR-Products) sind (allein im Pharmasektor wird der Gesamtmarktwert dieser Produkte schon für das Jahr 2006 auf 643 Milliarden US-Dollar beziffert, s. Annweiler 2017, S. 33). Auch Naturwissenschaftler sehen im marinen Bioprospecting enormes Potenzial, warnen aber zugleich vor den drohenden Auswirkungen der wirtschaftlichen Ausbeutung der Tiefsee. Zur Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts und damit auch zur langfristigen Erhaltung dort lebender Organismen müsse das Sammeln genetischen Materials systematisch und schonend durchgeführt werden (Synnes 2007, S. 57). Gefahren für die marinen genetischen Ressourcen werden daher auch im Bioprospecting und nicht nur im Tiefseebergbau und der Tiefseefischerei gesehen (Boetius/Haeckel 2018, S. 35). Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass die bisher fehlenden Vereinbarungen zur Aufteilung der Vorteile Bioprospecting in der Zukunft einschränken könnten (Snelgrove 2016, S. 796 f.). Ein rechtlicher Rahmen für Bioprospecting-Aktivitäten wird daher auch insoweit befürwortet (s. etwa Abida et al. 2013, S. 4604; Synnes 2007, S. 57).

Auch wenn Bioprospecting eine wirtschaftlich lohnende Technik des 21. Jahrhunderts sein könnte, entstammt das in diesem Bereich besonders relevante Seevölkerrecht dem letzten Jahrhundert. Das von mehr als 160 Staaten, darunter auch Deutschland, ratifizierte Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ; United Nations Convention of the Law of the Sea, UNCLOS) ist 1994 in Kraft getreten und wurde bereits 1982 vereinbart. Bioprospecting hat sich erst seit den 1990er Jahren entwickelt. Es gibt daher auch in dem zum Teil besonders ausdifferenzierten Übereinkommen mit seinen 320 Artikeln keine Normen, die speziell oder ausdrücklich diese technische Anwendung regeln. Zudem sind Staaten, deren Unternehmen wichtige Vorreiter dieser Technik sind, z. B. die USA, keine Vertragspartei des Seerechtsübereinkommens. Für diese Staaten gelten lediglich die Genfer Seerechtsübereinkommen von 1958 und das Völkergewohnheitsrecht. Es stellt sich damit auch völkerrechtlich die Frage, ob die bestehenden Normen auf das Bioprospecting anwendbar und zur rechtlichen Einhegung geeignet und ausreichend sind. Insbesondere sind Vorteile, aber auch Lücken und Defizite der gegenwärtigen Normen zu untersuchen sowie Möglichkeiten zu deren sinnvoller und legitimer Fortentwicklung.

Die folgende Untersuchung soll sich dabei im Wesentlichen darauf beschränken, die differenzierten seevölkerrechtlichen Normen zu untersuchen, um die zentralen normativen Aspekte des Völkerrechts, wie es heute zu beachten ist, zu beleuchten. Weitere (völker-)rechtliche Fragen, insbesondere solche des Pa-

tentrechts oder des Umweltvölkerrechts, die beispielsweise im Zusammenhang mit dem Übereinkommen über biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention; Convention on Biological Diversity, CBD) und dessen Protokollen auftreten, finden aus Platzgründen keine oder nur knappe Berücksichtigung.¹ Ausgangspunkt ist vielmehr die Frage, welche Regeln nach dem geltenden Seevölkerrecht auf Bioprospecting anwendbar sind. Es wird sich zeigen, dass das Ergebnis, das aus der Anwendung der internationalen Normen folgt, Gerechtigkeitsfragen aufwirft, die das Seevölkerrecht der Gegenwart selbst nicht beantworten kann.

2 Bioprospecting im Seevölkerrecht der Gegenwart

Hinsichtlich der normativen Ausgestaltung nach dem internationalen Seerecht sind Gebiete innerhalb küstenstaatlicher Jurisdiktion von solchen außerhalb dieser Jurisdiktion zu unterscheiden. Dies ist wichtig, da es beim marinen Bioprospecting insbesondere auch, wie oben ausgeführt, um die Bewirtschaftung genetischer Ressourcen des Meeres in den Gebieten jenseits der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt geht, die ca. 40 Prozent der globalen Meeresfläche umfassen.

Zu den Gebieten innerhalb küstenstaatlicher Jurisdiktion zählt seevölkerrechtlich das Küstenmeer, das sich bis maximal zwölf Seemeilen von den sog. Basislinien erstreckt (Art. 3 SRÜ). Der Souveränität des Küstenstaates unterliegen hierbei das Meer, der Meeresboden und der Meeresuntergrund einschließlich der dort befindlichen genetischen Ressourcen (Wolf 2012, Rdn. 10). Zu den Gebieten mit küstenstaatlichen Hoheitsbefugnissen zählen auch die ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) eines Staates, die sich nach Art. 57 SRÜ bis zu 200 Seemeilen von der Basislinie erstrecken darf, sowie der Festlandsockel. Diesen bilden der jenseits des Küstenmeeres gelegene Meeresboden und der Meeresuntergrund der Unterwassergebiete, die sich über die gesamte natürliche Verlängerung des Landgebietes des jeweiligen Staates bis zur äußeren Kante des Festlandrandes erstrecken. Der Festlandsockel ist begrenzt auf 200 Seemeilen mit Erweiterungsmöglichkeit auf 350 Seemeilen (Art. 76 Abs. 8 SRÜ).

Entscheidend ist, dass sich diese genannten Bereiche von denen jenseits der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt unterscheiden („areas beyond national jurisdiction“). Zu den Bereichen jenseits der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt gehören die Hohe See und das sog. Gebiet (The Area). Das Gebiet wird in Art. 1 SRÜ

¹ Der Begriff Bioprospecting ist jedoch ursprünglich weniger mit dem Seevölkerrecht verbunden als vielmehr mit der Biodiversitätskonvention von 1992 und deren Nagoya Protocol von 2010.

als der Meeresboden und Meeresuntergrund jenseits der Grenzen des Bereichs nationaler Hoheitsbefugnisse definiert.

A Bioprospecting in der ausschließlichen Wirtschaftszone

Auch das Bioprospecting in der ausschließlichen Wirtschaftszone eines Staates wird durch Art. 56 Abs. 1 lit. a SRÜ eindeutig geregelt. Hiernach haben die Küstenstaaten auch in der ausschließlichen Wirtschaftszone souveräne Rechte zur Erforschung, Ausbeutung und Bewirtschaftung der lebenden natürlichen Ressourcen („living natural resources“) der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds (dazu näher Art. 56 Abs. 3 und 74 Abs. 4 SRÜ). Da die historische Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrages wie des Seerechtsübereinkommens nur ergänzend heranzuziehen ist (Art. 32 des Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, WVK), ist es nicht entscheidend, dass Bioprospecting bei den Vertragsverhandlungen unbekannt war. Die marinen genetischen Ressourcen des Bioprospecting sind unter den Wortlaut der natürlichen lebenden Ressourcen zu fassen, die in Art. 56 SRÜ genannt werden (so auch Proelß 2017, Rdn. 14; Mossop 2015, S. 825, 833) und auch in der Rechtsprechung des Internationalen Seegerichtshofes bestätigt wurden.²

Umstritten ist die Frage, ob Bioprospecting wissenschaftliche Forschung ist und damit (auch) unter Teil 13 (XIII) des Seerechtsübereinkommens fällt. Dies ist eine entscheidende Frage, auf die weiter unten einzugehen sein wird. Selbst wenn man sie jedoch bejahen würde, gilt in der ausschließlichen Wirtschaftszone, dass die Küstenstaaten das Recht haben, ihre Zustimmung zur Durchführung des Vorhabens durch einen anderen Staat zu versagen, wenn das Vorhaben – wie beim Bioprospecting – von unmittelbarer Bedeutung für die Erforschung und Ausbeutung der lebenden Ressourcen ist (Art. 246 Abs. 5 SRÜ) (s. zudem Matz 2002, S. 288).

Die Rechte der Küstenstaaten sind dabei nicht unbegrenzt: Grenzen sind insbesondere die Umweltschutzpflichten nach Art. 192ff. SRÜ. Dazu gehören die Pflicht zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt (Art. 192 SRÜ) sowie die Pflicht, Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt zu ergreifen (Art. 194–196 SRÜ). Daneben bestehen auch Pflichten, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um Emissionen zu reduzieren. Dies gilt ausdrücklich auch hinsichtlich der Maschinen, die eingesetzt

² Vgl. ITLOS, Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand v Japan; Australia v Japan) (Provisional Measures) ITLOS Cases Nos 3, 4 vom 27. August 1999.

werden, um natürliche Ressourcen zu erforschen oder auszubeuten, d. h. Bioprospecting durchzuführen (Art. 194 Abs. 3 lit. c SRÜ) (so auch Leroux/Mbengue 2010, S. 4). Umfasst ist ferner die Pflicht, die Einführung fremder und neuer Arten zu verhindern (Art. 196 SRÜ).

Diese seevölkerrechtlichen Pflichten zum Schutz der Umwelt werden umweltvölkerrechtlich ergänzt durch Pflichten aus der Biodiversitätskonvention, denn diese findet Anwendung in Gebieten, die staatlicher Hoheitsgewalt unterliegen.³ Staaten sind hiernach zur Überwachung der schädlichen Umwelteffekte von Aktivitäten verpflichtet, die unter ihrer Kontrolle vorgenommen werden (Art. 7 lit. c CBD). Auch ist ein Access and Benefit Sharing-Regime (ABS-Regime) in Kraft, das den Zugang anderer Staaten zu genetischen Ressourcen im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates sowie die gerechte und ausgewogene Verteilung von aus diesen Ressourcen gezogenen Vorteilen vorsieht (Art. 15 CBD und das konkretisierende Nagoya Protocol on Access and Benefit Sharing). Allerdings sind nicht alle Vertragsstaaten der Biodiversitätskonvention auch Vertragspartei des Nagoya-Protokolls. Relevante Staaten, wie u. a. Australien, Kanada oder Russland, sind an diese Regelungen nicht gebunden. Innerhalb dieser völkerrechtlichen Grenzen haben jedoch Küstenstaaten das Recht, selbst Bioprospecting durchzuführen oder durch öffentliche oder private Unternehmen durchführen zu lassen.

B Bioprospecting auf dem Festlandsockel eines Staates

Eine ähnliche völkerrechtliche Bewertung ergibt sich hinsichtlich des Bioprospecting auf dem Festlandsockel eines Staates. Nach Art. 77 Abs. 1 SRÜ dürfen natürliche Ressourcen („natural resources“) ausgebeutet werden, wobei darunter – im Gegensatz zu Art. 56 Abs. 1 lit. a SRÜ – nach Art. 77 Abs. 4 SRÜ nur zu sesshaften Arten gehörende Lebewesen („living organisms belonging to sedentary species“) fallen. Hierzu zählen nach der Legaldefinition in Art. 77 SRÜ solche, die unbeweglich auf oder unter dem Meeresboden verbleiben oder sich nur in ständigem körperlichem Kontakt mit dem Meeresboden oder seinem Untergrund fortbewegen können. Bioprospecting-Aktivitäten sind daher beschränkt auf die genetischen Ressourcen der genannten sesshaften Arten auf dem Festlandsockel zulässig.

³ Außerdem findet die Biodiversitätskonvention bei allen Aktivitäten unter der Jurisdiktion und Kontrolle („jurisdiction or control“) eines Vertragsstaates Anwendung, auch wenn diese in Gebieten jenseits staatlicher Hoheitsgewalt vorgenommen werden, vgl. Art. 4 CBD.

Daraus folgt aber auch, dass Bioprospecting von den Küstenstaaten nach dieser Bestimmung nicht in der Wassersäule über dem Festlandsockel durchgeführt werden darf. Zum Teil wird diese Differenzierung als unplausibel kritisiert (Leroux/Mbengue 2010, S. 5). Das Seevölkerrecht des Seerechtsübereinkommens ist diesbezüglich aber gerade schon nach seinem Wortlaut eindeutig, auch in Bezug auf die neue Technik. Dies gilt, auch wenn manche Küstenstaaten gerne erweiterte Befugnisse über ihrem Festlandsockel in Anspruch nehmen würden.

Für Bioprospecting-Aktivitäten in Bezug auf sesshafte Arten auf dem Festlandsockel selbst ergeben sich Grenzen für die Küstenstaaten wieder durch Pflichten zum Schutz der Umwelt und zur Verhinderung von Verschmutzungen (Art. 192, 194–196, 204–206 SRÜ) sowie durch die Regeln der Biodiversitätskonvention. Innerhalb dieser Grenzen besteht jedoch auch in diesem Bereich für Küstenstaaten das Recht, selbst Bioprospecting durchzuführen oder durch Unternehmen durchführen zu lassen. Für die Wassersäule über dem Festlandsockel sowie für die nicht von Art. 77 Abs. 4 SRÜ erfassten nicht-sesshaften Arten gelten dagegen die Regelungen zu Gebieten jenseits nationaler Jurisdiktion (Mossop 2010, S. 324).

C Bioprospecting in den Gebieten jenseits nationaler Jurisdiktion

Die größten seevölkerrechtlichen Probleme ergeben sich in Bezug auf Bioprospecting in den Gebieten jenseits nationaler Jurisdiktion, also jenseits der ausschließlichen Wirtschaftszone und jenseits des Festlandsockels eines Staates. Zunächst soll als Teil dieses Bereichs das Gebiet der Hohen See betrachtet werden.

Grundlegend statuiert Art. 87 Abs. 1 SRÜ die Freiheit der Hohen See für alle Staaten und nennt sechs Anwendungsbereiche, u. a. die Freiheit der Schifffahrt, des Überflugs, der Fischerei und der wissenschaftlichen Forschung. An dieser Stelle werden weder Bioprospecting noch die Erforschung und die Ausbeutung genetischer Ressourcen ausdrücklich erwähnt, was nicht erstaunlich ist, wenn man die zeitliche Genese des SRÜ einerseits und die spätere Entwicklung des Bioprospecting andererseits betrachtet.

Dennoch wird im Ergebnis zum Teil die Ansicht vertreten, dass Bioprospecting unter die Freiheit der Hohen See falle (Proelß 2007, S. 654). Als Argument führen die betreffenden Autoren an, dass Bioprospecting von der Freiheit der ausdrücklich genannten wissenschaftlichen Forschung („freedom of scientific research“) erfasst werde (Art. 87 Abs. 1 lit. f SRÜ) (s. Proelß 2007, S. 654). Dieses – bereits genannte – Problem, wie wissenschaftliche Forschung zu bestimmen ist, ist nicht einfach zu lösen, da im Seerechtsübereinkommen dieser Begriff nicht

definiert ist (Vöneky/Beck 2017, Rdn 5, 7–9). Gegen eine Einordnung des Bioprospecting unter den Begriff der wissenschaftlichen Forschung ist jedoch einzuwenden, dass sich Wissenschaft und Bioprospecting in der Verwendung des gewonnenen Wissens und der Ergebnisse wesentlich voneinander unterscheiden (vgl. auch Report of the Secretary-General, Oceans and the Law of the Sea, UN Doc. A/59/62, Rdn 261). Zwar verändert nicht jede Gewinnabsicht oder jede Gewinnaussicht automatisch das Wesen der Tätigkeit von Meeresforschung unter dem Regime des Seerechtsübereinkommens (vgl. dazu und für das Folgende Vöneky/Beck 2017, Rdn 12). Der entscheidende Faktor für die Einstufung einer Tätigkeit als wissenschaftliche Meeresforschung scheint jedoch sinnvoller Weise ihr hauptsächlichster oder übergeordneter Zweck zu sein. Wenn der Hauptzweck nicht mehr in der Mehrung menschlichen Wissens liegt, verändert die Feststellung kommerziell nutzbarer Informationen den Charakter der Tätigkeit. Bioprospecting verfolgt hauptsächlich praktische kommerzielle Zwecke. Solange das übergeordnete Ziel von Bioprospecting keinen ernsthaften und systematischen Versuch darstellt, Wissen zu erlangen, erweist sich Bioprospecting daher gerade nicht als wissenschaftliche Meeresforschung im Sinne des Seerechtsübereinkommens, die einem gesonderten Regime unterliegt und für die gelten muss, dass sie auch zum Wohle der gesamten Menschheit ausgeführt werden kann (Vöneky/Beck 2017, Rdn 12).

Überzeugender erscheint daher die Ansicht derjenigen, die vertreten, dass die Freiheit, Bioprospecting auf Hoher See durchzuführen, von den allgemeinen Regeln abgeleitet werden könne, also von dem Grundsatz der Freiheit der Hohen See nach Art. 87 SRÜ, da die Auflistung der besonderen Freiheiten in Art. 87 Abs. 1 lit. a–f SRÜ ausdrücklich nicht abschließend sei, wie der Wortlaut zeige (Leroux/Mbengue 2010, S. 6). Im Sinne einer dynamischen Auslegung würde die Freiheit der Hohen See auch andere Nutzungen der Hohen See umfassen, gerade auch diejenigen, die nicht zur Zeit der Vertragsverhandlungen vorausgesehen wurden.

Dagegen wird jedoch eingewandt, dass die Freiheit der Hohen See auf die negativ abgegrenzte Wassersäule begrenzt bleibe (siehe Art. 86 S. 1 SRÜ). Sie beziehe sich nicht auf die lebenden Ressourcen des Meeresbodens (Annweiler 2017, S. 91). Das Gebietsregime erfasse zwar nur die mineralischen Ressourcen, aber das Regime der Hohen See betreffe dennoch gerade nicht die lebenden Ressourcen des Meeresbodens, vielmehr bestehe eine Lücke im vertraglichen System (Annweiler 2017, S. 91).

Nach anderer Ansicht spricht für eine Erstreckung jedoch, dass die Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden Ressourcen der Hohen See auch andere Lebewesen als Fische erfasst. Andernfalls hätten die sesshaften Arten nicht ausdrücklich von dem Regime der ausschließlichen Wirtschaftszone ausgenommen werden müssen (wie in Art. 68 SRÜ) (s. Proelß 2007, S. 654). Teil 7 (VII) des See-

rechtsübereinkommens finde immer jenseits der ausschließlichen Wirtschaftszone bzw. des Küstenmeeres Anwendung; dieser Teil trete nur zurück, soweit er von den Bestimmungen bzgl. des Tiefseebodenbergbaus verdrängt werde (so auch Proelß 2007, S. 653).

Dies ist überzeugend, so dass Bioprospecting unter die Freiheiten der Hohen See fällt und daher einzelstaatlichen Zugangs- und Nutzungsbefugnissen unterliegt. Zugang, Nutzung und Management (Verteilung) genetischer Ressourcen sind damit jedoch gerade nicht durch das Seerechtsübereinkommen internationalisiert, sondern in das Ermessen der Staaten gestellt. Die nationalen Regime finden damit Anwendung für die Staatsangehörigen und -zugehörigen der jeweiligen Staaten, also natürliche Personen und Unternehmen, sowie auf die Aktivitäten, die von Schiffen vorgenommen werden, die unter der Flagge des jeweiligen Staates fahren.

Grenzen für Staaten ergeben sich allerdings wieder aus den generellen Pflichten zum Schutz der Umwelt (Art. 192 SRÜ) und zur Verschmutzungsverhütung (Art. 194–196 und 204–206 SRÜ) (vgl. dazu und für das Folgende bereits Leroux/Mbengue 2010). Da marines Bioprospecting der Tiefsee schaden kann (insbesondere Tiefseehabitaten wie den Tiefseehydrothermalquellen), wird richtigerweise vertreten, dass Staaten verpflichtet sind, einen Rechtsrahmen zu entwickeln, der es ermöglicht, die Schäden an der marinen Umwelt einzuschätzen, die durch solche Aktivitäten verursacht werden können. Zudem ist entscheidend, dass die Staaten sicherstellen, dass Bioprospecting, das unter ihrer Kontrolle durchgeführt wird, nicht mit anderen legitimen Nutzungen der Hohen See in Konflikt gerät. Staaten müssen daher Bioprospecting-Aktivitäten so regulieren, dass Meeresforschungsaktivitäten und Bergbau in dem Gebiet nicht ungerechtfertigt beeinträchtigt werden (Art. 240 lit. c, 147 Abs. 3 SRÜ).

Sonstige Regeln bezüglich des Zugangs und der Verteilung gibt es nach dem Seerechtsübereinkommen und Seevölkergewohnheitsrecht nicht, wenn es sich um genetische Ressourcen jenseits nationaler Hoheitsgewalt handelt. Vorteile der Nutzung („benefits“) müssen gerade nicht mit anderen Staaten geteilt werden.

Keine relevante Ausnahme sind auch kommerzielle Nutzungen, die sich aus wissenschaftlichen Untersuchungen entwickelt haben: Zwar darf nach Art. 241 SRÜ keine Aneignung von Teilen der marinen Umwelt und ihrer Ressourcen („any part of the marine environment and its resources“) basierend auf Forschungsaktivitäten erfolgen. Allerdings sind nach überzeugender Ansicht gerade im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte des Übereinkommens Eigentumsrechte von Art. 241 SRÜ ausgenommen (Matz-Lück 2017, Rdn 15). Zudem findet sich auch keine hinreichende Praxis der Vertragsstaaten, die eine weite Auslegung stützen würde. Schließlich sind diese Rechte auch keine direkte Konsequenz der For-

schung, so dass sie vom Anwendungsbereich ausgenommen sind (Matz-Lück 2017, Rdn 16).

Auch müssen Ergebnisse mariner Forschung nach Art. 244 SRÜ publiziert und verbreitet werden, während die Ergebnisse von Bioprospecting vertraulich bleiben dürfen und wohl auch vertraulich sein müssen, wenn es wirtschaftlich sinnvoll sein soll. Das Problem sind hier jedoch mit dem Tiefsee-Bioprospecting einhergehende Gemeinschaftsaktivitäten, die oft wegen der hohen Kosten und Risiken notwendig sind. Hier ist unklar, ob Proben, die gesammelt werden, als Ergebnisse von mariner Forschung oder vielmehr von kommerziellem Bioprospecting gelten sollen.

Zusammenfassend lässt sich damit sagen, dass die Regelung von Bioprospecting in der Jurisdiktion der Staaten liegt, wenn auch mit den genannten Grenzen. Sie sind verantwortlich dafür, Regeln zu erlassen und durchzusetzen. Nach Art. 118 SRÜ müssen Staaten allerdings miteinander kooperieren („States shall cooperate ...“). Auch wenn der eigentliche Anwendungsbereich von Art. 118 SRÜ Fische sind, gilt er für alle lebenden Ressourcen, einschließlich mariner genetischer Ressourcen (Rayfuse 2017, Rdn 18).

Nicht anwendbar ist jedoch die Biodiversitätskonvention: Es besteht keine Pflicht, genetische Ressourcen zu identifizieren und zu überwachen; auch das Access and Benefit Sharing-Regime gilt hier in Bezug auf die marinen genetischen Ressourcen des Tiefseebodens nicht. Dies ergibt sich sowohl aus der grundsätzlichen Beschränkung des Anwendungsbereichs der Biodiversitätskonvention auf Gebiete innerhalb nationaler Hoheitsgewalt (Art. 4 lit. a CBD) als auch aus dem Wortlaut des Art. 15 Abs. 1 CBD („the sovereign rights of States over their natural resources“). Anwendung findet das Regime aber hinsichtlich der verwendeten Verfahren und Technologien (Art. 16 CBD) (s. insgesamt Matz 2002, S. 28, 292; Annweiler 2017, S. 107; Proelß 2008, S. 422).

Daraus ergibt sich, dass die Verantwortung für die Bewahrung und nachhaltige Nutzung der marinen genetischen Ressourcen in den Gebieten jenseits nationaler Jurisdiktion bei den Einzelstaaten liegt und nur wenigen völkerrechtlichen Grenzen unterliegt. Dies ist jedoch der Hauptkritikpunkt am gegenwärtigen Regime: In der Praxis gibt es nur wenige Staaten und Unternehmen, welche die Möglichkeit besitzen, das kostenintensive und technisch anspruchsvolle Tiefsee-Bioprospecting durchzuführen. Daher nützt die aktuelle Rechtslage diesen wenigen Staaten.

3 Gerechtigkeitsfragen des Bioprospecting

Welche Lösungen sind denkbar, will man dieses Ergebnis, das unbillig und ungerecht erscheint, vermeiden? Ein Ausweg wäre, dass alle Rechte an den genetischen Ressourcen jenseits nationaler Jurisdiktion der gesamten Menschheit zu stehen. Dies wäre ganz unproblematisch bereits heute der Fall, wenn auf Bioprospecting die Regeln für das sog. Gebiet (also Meeresboden und Meeresuntergrund jenseits der Grenzen nationaler Hoheitsbefugnisse) nach den Art. 133 ff. SRÜ Anwendung fänden. Dessen Ressourcen stellen das gemeinsame Erbe der Menschheit („common heritage of mankind“) dar und sind internationalisiert (Vöneky/Höfelmeier 2017a, Rdn 1–24; Vöneky/Höfelmeier 2017b, Rdn 1–14; Vöneky/Höfelmeier 2017c, Rdn 1–12; Vöneky/Höfelmeier 2017d, Rdn 1–9). Die Aneignung oder sonstige Eigentumsbegründung an diesen Ressourcen ist ausgeschlossen (Art. 137 SRÜ). Jede Nutzung der Ressourcen im Gebiet muss vielmehr zum Vorteil der gesamten Menschheit erfolgen (Art. 140 SRÜ) und darf ausschließlich friedlichen Zielen dienen (Art. 141 SRÜ).

Gegen eine Anwendung der Art. 133 ff. SRÜ spricht jedoch der eindeutige Wortlaut des Vertragstextes, wonach die internationalisierten Ressourcen nur mineralische Ressourcen sind (Art. 133 SRÜ). Ferner stehen dem die spätere entgegenstehende Übung der Vertragsparteien sowie die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsschlusses entgegen (vgl. Wolfrum/Matz 2000, S. 455). Teil 11 (XI) SRÜ ist danach allein auf eine Regulierung der Bewirtschaftung mineralischer Ressourcen im Gebiet angelegt. Nur diese sind dem Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit unterworfen, so dass die für das Bioprospecting relevanten genetischen Ressourcen davon gerade nicht umfasst werden (Leary 2010, S. 362; Greiber 2011, S. 12; Annweiler 2017, S. 82; Leary 2004; Matz 2002, S. 289).

Auch die Internationale Meeresbodenbehörde (International Seabed Authority, ISA) hat keine Aufgaben und Befugnisse hinsichtlich des Gebietes, die auch genetische Ressourcen betreffen würden (Teil 11 (XI), Art. 157 SRÜ) (s. Wolfrum/Matz 2000, S. 455; Proelß 2008, S. 429; Annweiler 2017, S. 84 mit weiteren Nachweisen). Das Verlangen der Entwicklungsländer nach einem einheitlichen Regime – und damit eine auf mineralische und lebende Ressourcen bezogene Befugnis – konnte sich gerade nicht durchsetzen (Guntrip 2003). Alle Aufgaben der ISA sind auf die mineralischen Ressourcen im Gebiet beschränkt (Art. 1 Abs. 1 Nr. 3, Art. 133 lit. a SRÜ).

Es bleibt daher bei dem Ergebnis, dass nach gegenwärtigem Seevölkerrecht ein freier Zugang aller Staaten zu genetischen Ressourcen jenseits nationaler Jurisdiktion gegeben ist, der praktisch aber nur von wenigen Staaten genutzt wer-

den kann. Die faktische Verantwortung für die Bewahrung und nachhaltige Nutzung der genetischen Ressourcen liegt damit auch nur bei diesen Staaten.

Angesichts dieser Anwendung des Seerechtsübereinkommens auf das Bioprospecting verwundert es nicht, dass Staaten nach Lösungen suchen, um die mit dem Bioprospecting verbundenen Gerechtigkeitsfragen bei der Erkundung mariner genetischer Ressourcen neu zu beantworten. 2004 hat auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen, eine Arbeitsgruppe zu Fragen der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt der Meere in Gebieten außerhalb nationaler Gerichtsbarkeit⁴ einzurichten (UNGA Res. A/RES/59/24, Rdn 73). Trotz der besonderen Schwierigkeiten, die sich in den letzten Jahren für die multilaterale internationale Ordnung der Nachkriegszeit stellen, legte die Generalversammlung auf Empfehlung der Arbeitsgruppe (UN Doc. A/69/780, Annex, Rdn 1(e)) 2015 in der Res. 69/292 nieder, dass ein völkerrechtlich verbindliches Instrument unter dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen über die Bewahrung und nachhaltige Nutzung meeresbiologischer Diversität von Gebieten jenseits nationaler Jurisdiktion entwickelt werden soll (UNGA Res. A/RES/59/24). Das Vorbereitungskomitee (Preparatory Committee, PrepCom) für dieses Übereinkommen nahm 2016 seine Arbeit auf. Gegenstand war auszuloten, wie u.a. die Bewahrung und nachhaltige Nutzung maritimer Biodiversität „auch bezüglich der genetischen Ressourcen des Meeres, unter Einbeziehung von Fragen über die Verteilung von Vorteilen“ als Ziele erreicht werden können. Dieses Komitee tagte 2016 und 2017, bevor es unter seinem Mandat der Generalversammlung seinen Bericht mit inhaltlichen Empfehlungen für ein internationales rechtsverbindliches Instrument im Rahmen des Seerechtsübereinkommens vorlegte (UNGA Res. A/RES/69/292, Rdn 1(a); UN Doc. A/AC.287/2017/PC.4/2, Rdn 38). Abschnitt A enthält eine nicht abschließende Liste von Elementen, denen die meisten Delegationen zugestimmt haben. Es wird u. a. der geographische Anwendungsbereich definiert; dies sind Gebiete jenseits nationaler Jurisdiktion. Gleichzeitig werden die Jurisdiktion und die bestehenden Rechte der Küstenstaaten mit Blick auf den Festlandsockel sowie die AWZ betont. Zum inhaltlichen Anwendungsbereich soll die Erhaltung und nachhaltige Nutzung mariner biologischer Diversität zählen, insbesondere mariner genetischer Ressourcen einschließlich der Frage geteilter Vorteile. Bei den generellen Prinzipien, die enthalten sein könnten, finden sich viele bekannte, wie das der Nutzung allein für friedliche Zwecke, aber auch noch widerstreitende Positionen, wie ei-

⁴ Vgl. Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, BBNJ.

nerseits das Vorsorgeprinzip („precautionary approach“) und andererseits der sog. Science-based Approach, der für einen Regulierungsauftrag den wissenschaftlichen Nachweis einer Gefahr voraussetzt.

Bezüglich der marinen genetischen Ressourcen ist der geographische und materielle Anwendungsbereich jedoch umstritten. Allgemein sollen Zugang und Vorteilsausgleich geregelt werden. Ziel des Vorteilsausgleichs soll das sog. Capacity Building sich entwickelnder Staaten sein, um ihnen Zugang zu und Nutzung von genetischen Ressourcen zu ermöglichen. Zudem dient dies dem Nutzen für gegenwärtige und zukünftige Generationen und der Unterstützung von Meeresforschung.

Zusammenfassend heißt es in Teil B, der die umstrittenen Empfehlungen umfasst und zentrale Fragen als streitig aufführt: „With regard to common heritage of mankind, freedom of high seas: further discussions are required“ (UN Doc. A/AC.287/2017/PC.4/2, Rdn 38). Gerade in Bezug auf marine genetische Ressourcen seien weitere Diskussionen vor allem dahingehend erforderlich,

- ob der Vertrag den Zugang zu diesen Ressourcen regeln solle,
- welche Arten von Ressourcen erfasst werden sollen,
- welche Vorteile geteilt werden sollen,
- ob Rechte am geistigen Eigentum behandelt werden sollen und
- ob es ein Monitoring für die Nutzung der marinen genetischen Ressourcen geben soll.

Ein internationaler Vertrag, der auch die nachhaltige Nutzung mariner genetischer Ressourcen jenseits der Grenzen nationaler Jurisdiktion regelt, ist damit hochumstritten. Dies betrifft insbesondere Zugangs- und Vorteilsausgleichsregeln, die nach einer Ansicht zwischen Entwicklungs- und Industrieländern vereinbart werden sollten, um die legitimatorischen Lücken des Seerechtsübereinkommens zu schließen.

Richtig ist, dass Legitimationsdefizite behoben werden müssen, die entstehen, wenn nur wenige Staaten die Technologie besitzen, genetische Ressourcen in hoheitsfreien Räumen zu nutzen. Allerdings sollte ein weiteres Auseinanderdriften der internationalen Ordnung vermieden werden. Bereits heute sind die USA nicht an die Regeln des Seerechtsübereinkommens gebunden, sofern diese nicht auch gewohnheitsrechtlich gelten. Gerade das Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit in Bezug auf mineralische Ressourcen ist und war ein Grund für die Zurückhaltung der USA bei der Ratifikation des Seerechtsübereinkommens. Einer Anwendung dieses Prinzips auf marine genetische Ressourcen widerspre-

chen die USA zudem ausdrücklich,⁵ während andere Staaten es gerade als Ausgangspunkt der Verhandlungen sehen.⁶ Kaum lösbar Probleme ergeben sich daher, wenn das Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit die wesentliche Grundlage für neue Normen des Seevölkerrechts sein soll. Dieses Prinzip erscheint zu sehr mit den bestehenden Normen für den Abbau mineralischer Ressourcen im Seerechtsübereinkommen verbunden und durch dieses „alte“ internationalisierte Regime geprägt zu sein. Zu weitgehende Forderungen mancher Staaten könnten gerade kontraproduktiv sein, um ein tragfähiges zukünftiges Bioprospecting-Regime für das 21. Jahrhundert zu erreichen.

Optimistisch sollte stimmen, dass die Staaten das Gerechtigkeits- und Legitimationsproblem nicht nur anerkennen, sondern darum ringen, es zu lösen: Im April 2018 wurde auf einer Regierungskonferenz ein Plan für die nächsten zwei Jahre erstellt (Lajčák 2018). Die erste Sitzung der Regierungskonferenz zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt der Meere in Gebieten außerhalb nationaler Gerichtsbarkeit fand im September 2018 statt.⁷ Es wird also nach internationalen Lösungen gesucht, auch wenn das Ergebnis in weiter Ferne liegt. Dies mag manchen Beobachtern als zu wenig erscheinen, will man eine neue Technik regulieren und Legitimationslücken schließen. Dennoch ist es ein erster Schritt hin zu einer internationalen multilateralen Lösung. Gerade heute ist auch das keine Selbstverständlichkeit mehr.

Bibliographie

- Abida, Heni et al. (2013): „Bioprospecting Marine Plankton“. In: *Marine Drugs* 11, S. 4594 – 4611.
- Anweiler, Matthias (2017): *Die Bewirtschaftung der genetischen Ressourcen des Meeresbodens jenseits der Grenzen nationaler Hoheitsgewalt*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Arico, Salvatore/Salpin, Charlotte (2005): *Bioprospecting of Genetic Resources in the Deep Seabed: Scientific, Legal and Policy Aspects*. Yokohama: United Nations University Press.

⁵ Vgl. *Views Expressed by the United States Delegation Related to Certain Key Issues Under Discussion at the Second Session of the Preparatory Committee on the Development of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity* 2016

⁶ S. auch *Statement on Behalf of the Group of 77 and China at the Third PrepCom Meeting on Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction* 2017

⁷ First session of the Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction. http://www.un.org/depts/los/reference_files/calendar_of_meetings.htm, abgerufen am 04.12.2018.

- Boetius, Antje/Haackel, Matthias (2018): „Mind the Seafloor“. In: *Science* 359. Nr. 6371, S. 34 – 36.
- Greiber, Thomas (2011): *Access and Benefit Sharing in Relation to Marine Genetic Resources from Areas Beyond National Jurisdiction, A Possible Way Forward*. Bonn: Bundesamt für Naturschutz.
- Guntrip, Edward (2003): „The Common Heritage of Mankind: An Adequate Regime for Managing the Deep Seabed?“. In: *Melbourne Journal of International Law* 2, S. 376 – 405.
- Lajčák, Miroslav (2018): „Statement by H.E. Mr. Miroslav Lajčák, President of the 72nd Session of the UN General Assembly“. In: *Organizational Meeting of Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction of the Intergovernmental Conference (BBNJ)*, UNO, New York. <https://www.un.org/pga/72/2018/04/16/bbnj/>, abgerufen am 04.12.2018.
- Leary, David K. (2004): „Bioprospecting and the Genetic Resources of Hydrothermal Vents on the High Seas: What Is the Existing Legal Position, Where Are We Heading and What Are Our Options?“. In: *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law* 7, S. 137 – 178.
- Leary, David K. (2010): „International Law and the Genetic Resources of the Deep Sea“. In: Davor Vidas (Hrsg.): *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation: IUU Fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf*. Leiden: Martinus Nijhoff, S. 353 – 369.
- Leroux, Nicolas/Mbengue, Makane M. (2010): „Deep-Sea Marine Bioprospecting under UNCLOS and the CBD“. *6th ABLOS Conference*. Monaco: International Hydrographic Organization.
- Matz, Nele (2002): „Marine Biological Resources – Some Reflections on Concepts for the Protection and Sustainable Use of Biological Resources in the Deep Sea“. In: *Non-State Actors and International Law* 2. Nr. 3, S. 279 – 330.
- Matz-Lück, Nele (2017): „Art. 241 UNCLOS“. In: Alexander Proelß (Hrsg.): *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) – Commentary*. München: Beck, S. 1624 – 1630.
- Mossop, Joanna (2010): „Regulating Uses of Marine Biodiversity on the Outer Continental Shelf“. In: Davor Vidas (Hrsg.): *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation: IUU Fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf*. Leiden: Martinus Nijhoff, S. 319 – 337.
- Mossop, Joanna (2015): „Marine Bioprospecting“. In: Donald R. Rothwell/Alex O. Elferink/Karen N. Scott/Tim Stephens (Hrsg.): *Oxford Handbook of the Law of the Sea*. Oxford: Oxford University Press, S. 824 – 842.
- Overmann, Jörg/Smith, David (2017): „Contributions of Microbial Resource Centers to Bioprospecting of Bacteria and Filamentous Microfungi“. In: Russell Paterson/Nelson Lima (Hrsg.): *Bioprospecting – Success, Potential and Constraints*. Luxemburg: Springer, S. 51 – 79.
- Proelß, Alexander (2007): „Die Bewirtschaftung der genetischen Ressourcen des Tiefseebodens – Ein neues Seerechtsproblem?“. In: *Natur und Recht* 29, S. 650 – 656.
- Proelß, Alexander (2008): „Marine Genetic Resources under UNCLOS and the CBD“. In: *GYIL* 51, S. 417 – 446.

- Proelß, Alexander (2017): „Art. 56 UNCLOS“. In: Alexander Proelß (Hrsg.): *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) – Commentary*. München: Beck, S. 418–437.
- Rayfuse, Rosemary (2017): „Art. 118 UNCLOS“. In: Alexander Proelß (Hrsg.): *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) – Commentary*. München: Beck, S. 817–830.
- Scovazzi, Tullio (2011): „The Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity, Including Genetic Resources, in Areas Beyond National Jurisdiction: A Legal Perspective“. http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/ICP12_Presentations/Scovazzi_Presentation.pdf, abgerufen am 04.12.2018.
- Snelgrove, Paul (2016): „An Ocean of Discovery: Biodiversity Beyond the Census of Marine Life“. In: *Planta Medica* 82, S. 790–799.
- Statement on Behalf of the Group of 77 and China at the Third PrepCom Meeting on Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction* (2017): New York, <http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=170327>, abgerufen am 04.12.2018.
- Synnes, Marianne (2007): „Bioprospecting of Organisms from the Deep Sea: Scientific and Environmental Aspects“. In: *Clean Technologies and Environmental Policy* 9, S. 53–59.
- Views Expressed by the United States Delegation Related to Certain Key Issues Under Discussion at the Second Session of the Preparatory Committee on the Development of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity* (2016): New York, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/USA_Submission_of_Views_Expressed.pdf, abgerufen am 04.12.2018.
- Voeneke, Silja (2018): „Human Rights and Legitimate Governance of Existential and Global Catastrophic Risks“. In: Silja Voeneke/Gerald Neuman (Hrsg.): *Human Rights, Democracy, and Legitimacy in a World of Disorder*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 139–162.
- Vöneke, Silja/Beck, Felix (2017): „Art. 143 UNCLOS“. In: Alexander Proelß (Hrsg.): *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) – Commentary*. München: Beck, S. 989–1001.
- Vöneke, Silja/Höfelmeier, Anja (2017a): „Art. 136 UNCLOS“. In: Alexander Proelß (Hrsg.): *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) – Commentary*. München: Beck, S. 949–957.
- Vöneke, Silja/Höfelmeier, Anja (2017b): „Art. 137 UNCLOS“. In: Alexander Proelß (Hrsg.): *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) – Commentary*. München: Beck, S. 957–964.
- Vöneke, Silja/Höfelmeier, Anja (2017c): „Art. 140 UNCLOS“. In: Alexander Proelß (Hrsg.): *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) – Commentary*. München: Beck, S. 976–981.
- Vöneke, Silja/Höfelmeier, Anja (2017d): „Art. 141 UNCLOS“. In: Alexander Proelß (Hrsg.): *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) – Commentary*. München: Beck, S. 982–986.
- Wolf, Sarah (2012): „Territorial Sea“. In: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*. Bd. 9. Oxford: Oxford University Press, S. 871–884.
- Wolfrum, Rüdiger/Matz, Nele (2000): „The Interplay of the United Nations Convention on the Law of the Sea and the United Nations Convention on Biological Diversity“. In: *Max Planck UNYB* 4, S. 445–480.

Reinhard F. Hüttl, Josef Zens, Knut Kaiser und Oliver Bens

Brücken bauen mit moderner Erdsystemforschung – Wasser im Fokus internationaler Ressourcengerechtigkeit und des Schutzes vor Georisiken

1 Prolog

Wasser ist nicht nur der Grundstoff allen irdischen Lebens, sondern auch die Grundlage unserer modernen Maßeinheiten. Im Jahr 1775 wurde das Gramm definiert als die Masse eines Kubikzentimeters flüssigen Wassers bei einer Temperatur, wenn Eis schmilzt.¹ Das spätere Ur-Kilogramm wurde erst anhand dieser Einheit festgelegt. So gilt bis heute, dass ein Liter Wasser ein Kilogramm wiegt und eine Tonne Wasser einem Kubikmeter entspricht. Und wer Wohlstand und Entwicklung auf der Erde messen will, zieht die Verfügbarkeit von sauberem Wasser als einen wichtigen Indikator heran. Das Thema internationale Ressourcengerechtigkeit umfasst daher auch als zentralen Bestandteil Wasser – dessen dargebotene Menge ebenso wie die Verfügbarkeit für die menschliche Nutzung, die Verfügungsgewalt darüber und die tatsächliche Verteilung. Auch der Schutz vor hydrologischen Extremereignissen – Dürre ebenso wie Flut – ist eine Ressourcen- und eine Gerechtigkeitsfrage. Hier ist nicht Wasser, sondern Wissen die entscheidende Ressource. Eine Kernaufgabe der internationalen und der nationalen Politik ist es, diese Themen zu verhandeln. Die Wissenschaft, insbesondere die Geoforschung, leistet hierbei einen fundamentalen Beitrag, indem sie Daten erhebt und anhand von diesen Anwendungsoptionen entwickelt.

Der folgende Beitrag zeigt anhand von vier Beispielen zum Thema Ressource Wasser, was die moderne Geoforschung zur Ressourcengerechtigkeit beitragen kann.

1 „Décret relatif aux poids et aux mesures du 18 germinal an 3 (7 avril 1795)“, zitiert nach Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Litre#cite_note-decree-5, abgerufen am 21.11.2018.

2 Grundwasser: Die unsichtbare Ressource wird aus dem All vermessen

Flüsse boten immer schon begehrte Orte, um dort zu siedeln. Das lag nicht nur an den Transportmöglichkeiten, die ein großes Fließgewässer bietet, sondern auch am Wasser als Nahrungs- und Energieressource (Kaiser et al. 2012). Als in Zeiten der Industrialisierung und der zunehmenden Bevölkerungsdichte in den Städten die Oberflächengewässer immer stärker verunreinigt wurden, gewann Grundwasser – da in der Regel äußerst sauber – zunehmend an Bedeutung. Die Nutzung von wasserleitenden Schichten, sogenannten Aquiferen, spielt eine entscheidende Rolle in der Stadt- und Regionalentwicklung und auch bei der Besiedlung von Regionen, die ohne Brunnen unbewohnbar wären.

Eine Stadt wie Berlin fördert pro Tag rund eine halbe Million Kubikmeter frisches Wasser.² Die Bundeshauptstadt nutzt dazu vielfach sogenanntes Uferfiltrat, also Wasser, das aus Seen und Flüssen in den Untergrund sickert und während der Passage durch die Bodenbakterien und Gesteinsschichten gereinigt wird (Schug et al. 2014). Insbesondere in sehr trockenen Regionen ist das anders: Da stammt der größte Teil der Reserven aus fossilen Grundwasserleitern. Die unterirdischen Schichten wurden vor vielen Jahrtausenden – teilweise noch während der letzten Eiszeit – gefüllt. Die derzeitige Nutzung ist dann keine nachhaltige, sondern gleicht eher dem Abbau von Salz, Erz oder Kohle. Das heißt aber auch, dass diese Aquifere sich langsam entleeren und auf absehbare Zeit nicht mehr wieder aufgefüllt werden (Gleeson et al. 2012).

Die Nutzung von fossilem Grundwasser im Sinne eines „Grundwasserabbaus“ ist ganz unmittelbar mit Ressourcengerechtigkeit verbunden, da Grundwasser führende Schichten sich nicht an Staats- oder Eigentumsgrenzen orientieren. Eine Überwachung der Grundwasservorräte ist jedoch schwer. Bohrungen sind teuer und liefern nur punktuelle Werte. Die Satellitenmission GRACE (Gravity Recovery and Climate Experiment) und ihre Nachfolgemission GRACE-FO (FO steht für Follow On) des Deutschen GeoForschungsZentrums GFZ und der US-Weltraumbehörde NASA schufen hier Abhilfe.³

² Angabe der Berliner Wasserbetriebe, <http://www.bwb.de/de/941.php>, abgerufen am 21.11.2018.

³ Das Prinzip von GRACE und GRACE-FO: Zwei Satelliten umkreisen die Erde in rund 500 Kilometern Höhe und fliegen in einem Abstand von etwa 220 Kilometern. Befindet sich unter der Flugbahn eine große Masse, zum Beispiel der Mount Everest, dann zieht diese Masse den ersten der herannahenden Satelliten mehr an als den hinterherfliegenden. Der Abstand vergrößert sich. Ist der erste über die Masse hinweggeflogen, zieht sie ihn wiederum an, diesmal aber nach

Die NASA schreibt dazu:

Durch die Beobachtung von Änderungen im Erdschwerefeld können Wissenschaftler Veränderungen der Wassermenge in einer Region abschätzen, die Veränderungen in der Schwerkraft verursachen. GRACE liefert einen mehr als 10 Jahre langen Datensatz für wissenschaftliche Analysen. Das macht einen großen Unterschied für Wissenschaftler und Wassermanager, die Trends in Bezug auf den Verbrauch unserer Ressourcen auf lange Sicht verstehen wollen. GRACE hat Daten über einige der größten Aquifere der Welt erhoben und darüber, wie sich ihr Wasserspeicher verändert (Rodell/Famiglietti 2001; Yeh et al. 2006; Rodell et al. 2007). Mit Hilfe von Schätzungen der Veränderungen bei der Schnee- und Oberflächenfeuchte können Wissenschaftler eine Veränderung des Grundwasservolumens über einen bestimmten Zeitraum genau berechnen. Eine Studie von Rodell et al. (2009) im Nordwesten Indiens nutzte Veränderungen des terrestrischen Wasserspeichers von GRACE und simulierte Bodenwasservariationen aus einem datenintegrierenden hydrologischen Modellsystem, um zu zeigen, dass Grundwasser in den indischen Bundesstaaten Rajasthan, Punjab und Haryana (einschließlich Delhi) mit einer mittleren Rate von 4,0 (+/- 1,0) cm pro Jahr abgebaut wird. Das entspricht 17,7 (+/- 4,5) Kubikkilometern pro Jahr. Während des Untersuchungszeitraums von August 2002 bis Oktober 2008 entsprach der Grundwasserabbau einem Nettoverlust von 109 Kubikkilometern Wasser, was der doppelten Kapazität von Indiens größtem Oberflächenwasserreservoir entspricht.⁴

Zum Vergleich: Berlin verbraucht pro Jahr rund 0,2 Kubikkilometer Wasser⁵ und könnte mit der oben für Indien angegebenen Menge also – gleichbleibenden Verbrauch vorausgesetzt – mehr als 500 Jahre lang versorgt werden.

Ähnliche Arbeiten gibt es für das Central Valley in Kalifornien, wo das Grundwasser häufig den größten Teil des für die Bewässerung benötigten Wassers liefert (Famiglietti et al. 2011). Das Tal wird intensiv landwirtschaftlich genutzt. GRACE-Daten zeigten, dass die kalifornischen Becken des Sacramento und des San Joaquin River zwischen 2003 und 2010 insgesamt 30,9 Kubikkilometer Grundwasser verloren – das entspricht 150 Jahren Berliner Wasserversorgung. Hydrologische Modellrechnungen legen nahe, dass der Großteil dieser Verluste auf den Grundwasserabbau im Central Valley zurückzuführen war (Abb. 1).

Grundwasserspeicher in Flusseinzugsgebieten können allerdings auch zu voll werden. Ist das der Fall, steigt das Risiko eines Hochwassers, da die unterirdischen Speicher den Regen nicht mehr aufnehmen können. Und auch hier gilt: Flüsse und die dazugehörigen Täler und Grundwasserspeicher halten sich nicht an Landesgrenzen. Hochwasserschutzmaßnahmen ebenso wie Frühwarnsysteme

„hinten“: Sie bremst ihn also minimal ab. Zur selben Zeit wird der zweite Satellit von der Masse angezogen, also beschleunigt. Die Folge: Der Abstand verringert sich. Aus diesen Abstandsänderungen der Satelliten lassen sich Rückschlüsse auf die jeweils überflogene Masse ziehen.

⁴ <https://grace.jpl.nasa.gov/applications/groundwater/> (Stand 19.09.2018; eigene Übersetzung).

⁵ Eigene Berechnung, basierend auf Angaben der Berliner Wasserbetriebe (vgl. Fußnote 2).

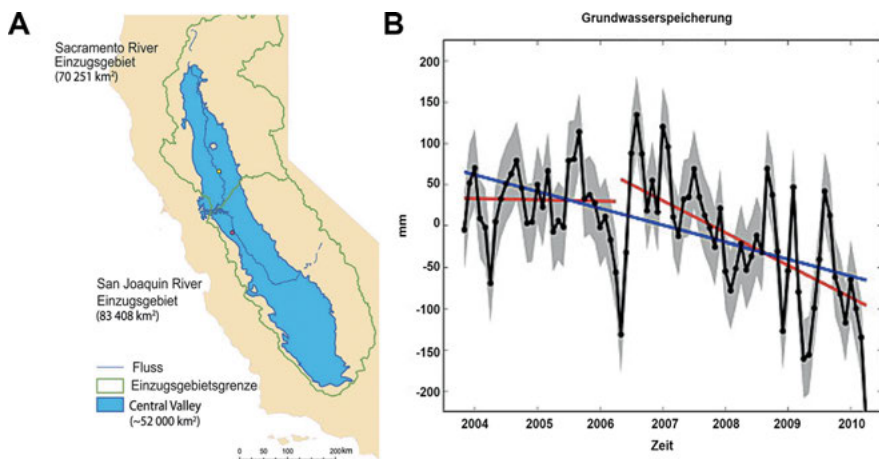


Abb. 1: Die Flusseinzugsgebiete des Sacramento und des San Joaquin River im Central Valley in Kalifornien (A) mit monatlichen Grundwasservorratsschwankungen für diese Flusseinzugsgebiete (in mm) im Zeitraum Oktober 2003 bis März 2010, ermittelt durch GRACE-Daten (B; auf Deutsch umbeschriftet nach Famiglietti et al. 2011). Die Fehlerbandbreite der Monatsdaten ist als graues Band dargestellt. Die blaue Linie repräsentiert den Gesamttrend über eine Beobachtungsdauer von 78 Monaten; die rote Linie repräsentiert kürzere Trends in den Perioden Oktober 2003 bis März 2006 und April 2006 bis März 2010. Erkennbar wird seit 2006/2007 eine erhebliche Abnahme der Grundwasservorräte.

müssen sich an den naturräumlichen Gegebenheiten orientieren und nicht an politischen Grenzen.

3 Risikoanalysen für ein effizientes Hochwasserrisikomanagement

Hochwasser führen oft zu sehr hohen Schäden.⁶ So gab es im Juni 2013 in Mitteleuropa ein Hochwasser-Extremereignis (u. a. an Elbe und Donau), das allein in Deutschland 14 Todesopfer und Schäden in Höhe von 8 Milliarden Euro verursachte (DKKV 2015). Für ein effizientes Hochwasserrisikomanagement sind daher Risikoanalysen unerlässlich. Dazu gehört die Abschätzung der Hochwassergefährdung und der möglichen Schäden. Allerdings gibt es bei der Schadensmodellierung noch hohe Unsicherheiten. Um diese zu minimieren, sind empirische

⁶ Die folgenden Absätze zur Hochwasserschadensmodellierung sind Kreibich et al. (2018) entnommen.

Daten ein Schlüsselement. Sie helfen beim Erkennen der komplexen Zusammenhänge unterschiedlichster Einflussfaktoren. Kreibich et al. (2018) haben seit dem Elbe-Hochwasserereignis im August 2002 für alle großen, schadensträchtigen Hochwasserereignisse in Deutschland Daten über die entstandenen Schäden und möglichst viele potenziell wichtige Einflussfaktoren durch Befragungen von betroffenen Privathaushalten und Unternehmen erhoben. Auf diese Weise ist eine weltweit einzigartige Datenbank mit objektspezifischen Hochwasserschäden entstanden. Sie ist singular im Hinblick auf die Detailliertheit der enthaltenen Informationen und die Anzahl der enthaltenen Schadensfälle. Dazu kommt das Verfahren des maschinellen Lernens zur Anwendung, um die Schädigungsprozesse besser zu verstehen und die wichtigsten schadensbeeinflussenden Variablen zu identifizieren.

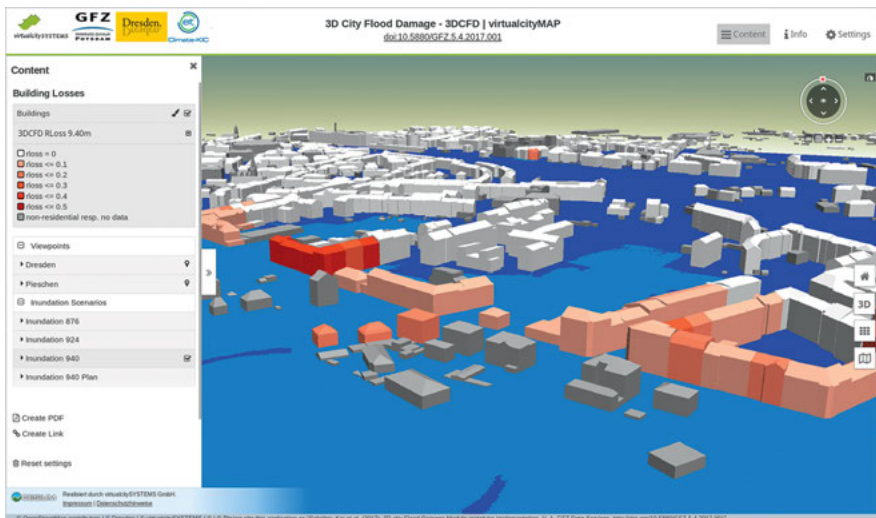


Abb. 2: Graphische Bildschirmoberfläche eines am Deutschen GeoForschungsZentrum GFZ gemeinsam mit Partnern entwickelten Hochwasserschaden-Modellierungsprogramms auf Basis von 3D-Stadtmodellen (nach Schröter et al. 2018)

Beispielsweise wurden auf Basis von insgesamt 783 Schadensdaten von urbanen Sturzflutereignissen zunächst 55 Variablen abgeleitet, die einen möglichen Einfluss auf den Wohngebäudeschaden haben. Mittels vier verschiedener maschineller Lernverfahren wurden einerseits die wichtigsten Variablen ermittelt, die bestimmen, ob ein Schaden aufgetreten ist, und andererseits diejenigen Variablen, die die Höhe des Schadens bestimmen. Es stellte sich heraus, dass neben dem Wasserstand vor allem Widerstandsfaktoren wie die Haushaltsgröße oder das Wissen über

Hochwassergefährdung darüber entscheiden, ob ein Gebäudeschaden entsteht. Die Höhe des Schadens wird dagegen in erster Linie durch Einwirkungsfaktoren wie Wasserstand, Dauer der Überflutung und Kontamination beeinflusst. Zudem wird das maschinelle Lernen eingesetzt, um Schädigungsprozesse zu modellieren (Abb. 2). Informationen darüber sind für die Risikokommunikation, aber auch für die Entscheidungsfindung im Risikomanagement, d. h. bei der Hochwasserschutz- und Hochwasservorsorgeplanung von enormer Bedeutung.

4 Wasser in Zentralasien: Ungleich verteilte Ressourcen werden quantifiziert

Daten sind auch von entscheidender Bedeutung beim Wassermanagement in den fünf zentralasiatischen Staaten Kirgisistan, Usbekistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Kasachstan. Die ehemaligen Sowjetrepubliken sind mit wasserbezogenen Problemen konfrontiert, die ein hohes Konfliktpotenzial aufweisen (Hüttl et al. 2016). Zudem ist Wasser dort der Schlüsselfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung. Die Ressource ist jedoch ungleich verteilt. Nur verlässliche Daten, die für alle zentralasiatischen Staaten zugänglich sind, können Vertrauen aufbauen und zu nachhaltigen Wassermanagementstrategien führen, die von allen Staaten akzeptiert werden.

Es gibt zwei große Flüsse in der Region: Amu Darja und Syr Darja. Die Staaten in den gebirgigen Oberläufen verfügen über reiche Wasservorkommen und nutzen diese hauptsächlich zur Energiegewinnung im Winter. Im Unterlauf dagegen wird das Wasser vor allem im Sommer zur Bewässerung von Ackerflächen benötigt. Mehrere Faktoren verschärfen die Konfliktsituation: Bewässerungsinfrastrukturen sind veraltet, Kanäle undicht und die landwirtschaftlichen Methoden allgemein ineffizient. Dazu kommt der Ausfall vieler hydrologischer Messstationen nach dem Zerfall der Sowjetunion. In der Folge versalzen die Böden und das Grundwasser in der Region. Die Entnahme großer Wassermengen aus Amu Darja und Syr Darja hat die Wüstenbildung verstärkt und letztlich zur Katastrophe des Austrocknens des Aralsees geführt (Breckle et al. 2011).

Zu den politischen und technischen Problemen kommt der Klimawandel hinzu. Er stellt einen erheblichen Unsicherheitsfaktor hinsichtlich der zukünftigen Dynamik von Wasserressourcen und wasserbedingten Katastrophen dar. Während der Rückzug der Gletscher im Tien Shan und Pamir seit den 1960er Jahren u. a. mit Hilfe von Satelliten-Daten rekonstruiert wurde (Fariotti et al. 2015; Abb. 3), müssen die Auswirkungen dieses Prozesses auf den Abfluss noch detailliert geklärt werden. Es wird erwartet, dass sich Häufigkeit, Saisonalität und

Größenordnung von Wasserkatastrophen durch veränderte klimatische Faktoren ebenfalls verändern werden (Kenjabaev/Frede 2016). Hier kann die wissenschaftliche Forschung als Katalysator für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf politischer und administrativer Ebene dienen. Darüber hinaus wird nur die Wissenschaft in der Lage sein, eine verlässliche Datenbasis zu liefern, wie sie für nachhaltige Entscheidungen in der Wasserwirtschaft benötigt wird.

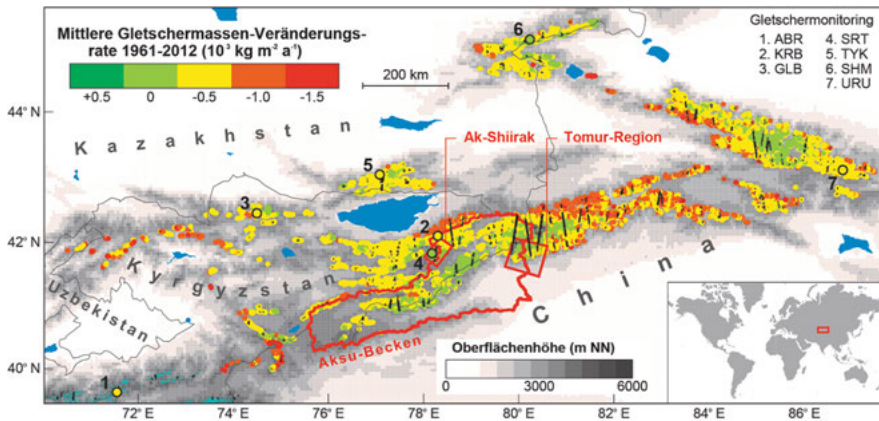


Abb. 3: Massenveränderungen von Gletschern im Tien Shan im Zeitraum 1961–2012 (mit Erlaubnis von Springer Nature, verändert nach Fariotti et al. 2015). Jeder Farbpunkt repräsentiert einen Gletscher. Die vorherrschenden gelben, orangen und roten Farben indizieren einen weitgehenden Schwund von Gletschern in dieser Zeit.

Aus diesem Grund hat das Auswärtige Amt gemeinsam mit zahlreichen nationalen und internationalen Partnereinrichtungen im Jahr 2008 das Projekt Central Asian Water (CAWa) gegründet. Dieses Vorhaben wurde im Herbst 2018 mit einer Konferenz in Almaty/Kasachstan abgeschlossen (Central Asia Water Project 2018). Es hat dazu beigetragen, eine solide wissenschaftliche Grundlage für das transnationale Wasserressourcenmanagement in Zentralasien zu schaffen. Innerhalb des CAWa-Netzwerks wurden in Zentralasien moderne hydrometeorologische Stationen mit hochentwickelten Sensoren installiert. Die Stationen senden ihre Daten über Echtzeit-Satellitenkommunikation an das Betriebszentrum des Überwachungsnetzes und an die teilnehmenden nationalen hydrometeorologischen Dienste. Die hydrometeorologischen Daten der neuen Stationen, die Daten der Fernerkundung und des globalen Navigationssatellitensystems GNSS sowie die Ergebnisse der wissenschaftlichen Studien werden allen Partnern über das Internet zugänglich gemacht. So wird CAWa zu einer verlässlichen Datenbasis über die Wasserressourcen in Zentralasien beitragen. Darüber hinaus werden die in

CAWa gewonnenen Methoden und Erfahrungen in Schulungen an zentralasiatische Fachleute aus Wissenschaft und Verwaltung weitergegeben und für die Entwicklung von Lehrplänen an Universitäten und anderen Hochschulen genutzt. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung einer möglichst nachhaltigen „Wasser-Gerechtigkeit“ in dieser gesellschaftspolitisch schwierigen Region der ehemaligen zentralistisch organisierten Sowjetunion geleistet.

5 Globaler Wandel und seine Auswirkungen auf Regionen

Der Globale Wandel wirkt sich jedoch nicht nur auf die besonders empfindlichen Regionen in den zentralasiatischen Hochgebirgen und ihren Vorländern aus. Vielmehr betrifft er viele Weltregionen, aber auch unsere unmittelbare Umgebung in Deutschland. Entsprechend der Mehrdimensionalität globaler Veränderungsprozesse in Umwelt, Wirtschaft und Demographie wurden und werden hier verschiedene Projekte realisiert, die diesen thematischen Facetten mit einem Schwerpunkt oder Teilschwerpunkt Wasser Rechnung tragen und auf besonders sensible bzw. vulnerable Regionen fokussieren (z.B. Hüttl et al. 2008; Hüttl et al. 2011; Grünewald et al. 2012; Hüttl/Bens 2012).

So wurden im Rahmen der Initiative TERrestrial ENvironmental Observatories – oder kurz TERENO – seit 2008 vier regionale Observatorien eingerichtet, um in Deutschland Umweltveränderungen inklusive des Klimawandels zu erfassen. Die TERENO-Observatorien befinden sich in der Eifel und der Niederrheinischen Bucht, im Harz und im mitteldeutschen Tiefland, in den bayerischen Alpen und im Alpenvorland sowie im nordostdeutschen Tiefland. Alle vier Gebiete sind mit einer Kombination aus kontinuierlich aufzeichnenden Messeinrichtungen sowie boden- und luftgestützten Fernerkundungstechnologien ausgerüstet. Mess- und Beprobungskampagnen ergänzen dieses System. Diese zunächst bis zum Jahre 2025 angelegte Infrastrukturmaßnahme verfolgt das Ziel, Veränderungen in der Geo-, Hydro-, Bio- und unteren Atmosphäre sowie der Anthroposphäre auf unterschiedlichen räumlichen und zeitlichen Skalen zu erfassen. Dieser Ansatz ermöglicht es, Wirkungszusammenhänge besser zu verstehen und effektive Präventions-, Vermeidungs- und Anpassungsstrategien insbesondere mit Fokus Klimawandel zu entwickeln.

Das nordostdeutsche Tiefland zählt zu den potenziell am stärksten vom Klimawandel betroffenen Regionen in Mitteleuropa, wo relative Trockenheit und die Zunahme von hydrometeorologischen Extremereignissen zu den größten Herausforderungen zählen (Kaiser et al. 2010; Germer et al. 2011; Hüttl/Bens 2012;

Abb. 4). Das Observatorium Nordostdeutsches Tiefland – „TERENO-Nordost“ – untersucht deshalb schwerpunktmäßig den Einfluss des Klima- und Landnutzungswandels auf terrestrische und aquatische Ökosysteme (Heinrich et al. 2018). Dieses Observatorium umfasst derzeit fünf Standorte, darunter ein Teileinzugsgebiet der Ucker, den Müritz-Nationalpark, den Tiefen See auf der Mecklenburgischen Seenplatte, den Kalibrations- und Validationsstandort Demmin sowie ein Mooregebiet an der Ostseeküste bei Rostock.

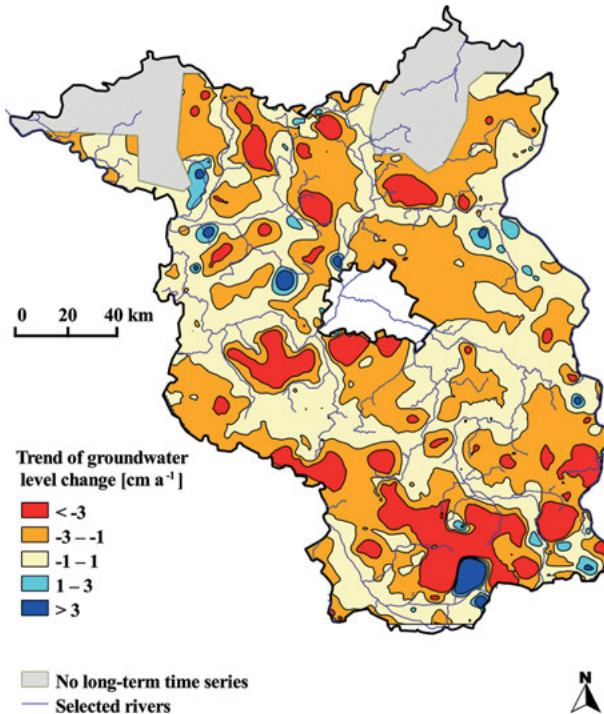


Abb. 4: Trend des Wasserspiegels des obersten unbedeckten Grundwasserkörpers im Bundesland Brandenburg von 1976 bis 2005, interpoliert anhand der Daten von 1183 Grundwasserpegeln (aus Germer et al. 2011). Weite Teile Brandenburgs erfuhren demnach in diesem Zeitraum eine erhebliche Absenkung des Grundwasserspiegels.

Die komplexen Zusammenhänge und Rückkopplungsmechanismen der verschiedenen Teile der terrestrischen und aquatischen Systeme erfordern einen interdisziplinären Forschungsansatz. Wichtige Systemvariablen, die im Rahmen von TERENO-Nordost untersucht werden, sind deshalb Verlagerungs- und Austauschprozesse von Wasser, Materie und Energie im Grundwasser-Boden-Vegetation-Atmosphäre-System und langfristige Veränderungen des Aufbaus und der

Funktion von Mikroorganismen-Gesellschaften sowie der Flora und Fauna, die mit ausreichender zeitlicher und räumlicher Auflösung bestimmt werden müssen. Damit werden naturwissenschaftliche Fragestellungen bearbeitet wie z.B.: Welchen Einfluss haben die aktuellen und künftigen Klimaänderungen auf Grundwasser, Oberflächengewässer, Böden und Vegetation? Oder: Welche direkten Einflüsse haben Veränderungen der Boden- und Landnutzung auf den Wasserhaushalt, die Bodenfruchtbarkeit, die Biodiversität und das regionale Klima? Fragen, die auch gesellschaftspolitisch hochrelevant sind.

6 Epilog

Die hier für die Ressource Wasser kurz skizzierten Fallbeispiele dokumentieren, dass Ressourcengerechtigkeit insbesondere unter den Bedingungen des Globalen Wandels eine enorme Herausforderung darstellt, die die Politik zu verhandeln hat: Gibt es Vorrang bei der Nutzung von Wasser, etwa zu Kühlzwecken für Kraftwerke oder zur Bewässerung in der Landwirtschaft? Gibt es Schutzinteressen bei Ökosystemen, die Nutzungsinteressen – Wasserwirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, Energiewirtschaft, Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung – entgegenstehen? Wie lassen sich also allgemein die sensiblen Wasserressourcen in einer Region mit den Erfordernissen der ökonomischen Entwicklung unter Wahrung der ökologischen Belange in Einklang bringen? Im Zuge einer vorausschauenden Politik kommt dem Vorsorgeprinzip und dem Ausgleich von Interessen eine besondere Rolle im Rahmen einer Ressourcengerechtigkeit zu. Aus der Geoforschung werden zu vielen relevanten Fragen Grundlagen für Handlungsoptionen sowie für evidenzbasierte Entscheidungen bereitgestellt. In diesem Zusammenhang haben auch die Interdisziplinären Arbeitsgruppen der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften „LandInnovation“ (Hüttl et al. 2008), „Globaler Wandel – Regionale Entwicklung“ (Hüttl et al. 2011) sowie „Gesellschaft – Wasser – Technik“ (Hüttl et al. 2016) anhand von Beispielregionen in Nordostdeutschland, dem Nahen Osten und Zentralasien wichtige Beiträge geleistet.

Bibliographie

- Breckle, Siegmund W./Wucherer, Walter/Dimeyeva, Liliya A./Ogar, Nathalia P. (Hrsg.) (2011): *Aralkum – A Man-Made Desert. The Desiccated Floor of the Aral Sea (Central Asia)* (= Ecological Studies 218). Berlin, New York: Springer.

- Central Asia Water Project (2018): „Proceedings Paper. International Symposium on Water and Land Resources in Central Asia, 9 – 11 October 2018, Almaty, Kazakhstan“. Potsdam: Deutsches GeoForschungsZentrum GFZ.
- DKKV – Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V. (Hrsg.) (2015): *Das Hochwasser im Juni 2013: Bewährungsprobe für das Hochwasserrisikomanagement in Deutschland* (= DKKV-Schriftenreihe 53). Bonn: DKKV.
- Famiglietti, James S./Lo, Minhui/Ho, Sing L./Bethune, James/Anderson, Ray G./Syed, Tajdarul H./Swenson, Sean C./de Linage, Caroline R./Rodell, Matthew (2011). „Satellites Measure Recent Rates of Groundwater Depletion in California's Central Valley“. In: *Geophysical Research Letters* 38, L03403.
- Farinotti, Daniel/Longuevergne, Laurent/Moholdt, Geir/Düthmann, Doris/Mölg, Thomas/Bolch, Tobias/Vorogushyn, Sergiy/Güntner, Andreas (2015): „Substantial Glacier Mass Loss in the Tien Shan over the Past 50 Years“. In: *Nature Geoscience* 8, S. 716 – 722.
- Germer, Sonja/Bens, Oliver/Hüttl, Reinhard (Hrsg.) (2011): „Global Change: Challenges for Regional Water Resources“. In: *Die Erde* 142, Nr. 1–2, S. 1 – 208.
- Grünewald, Uwe/Bens, Oliver/Hüttl, Reinhard/Kaiser, Knut/Knierim, Andrea (Hrsg.) (2012): *Wasserbezogene Anpassungsmaßnahmen an den Landschafts- und Klimawandel*. Stuttgart: Schweizerbart.
- Gleeson, Tom/Wada, Yoshihide/Bierkens, Marc F.P./van Beek, Ludovicus P.H. (2012): „Water Balance of Global Aquifers Revealed by Groundwater Footprint“. In: *Nature* 488, S. 197 – 200.
- Heinrich, Ingo/Balanzategui, Daniel/Bens, Oliver/Blasch, Gerald/Blume, Theresa/Böttcher, Falk/Borg, Erik/Brademann, Brian/Brauer, Achim/Conrad, Christopher/Dietze, Elisabeth/Dräger, Nadine/Fiener, Peter/Gerke, Horst H./Güntner, Andreas/Heine, Iris/Helle, Gerd/Herbrich, Marcus/Harfenmeister, Katharina/Heußner, Karl-Uwe/Hohmann, Christian/Itzerott, Sibylle/Jurasinski, Gerald/Kaiser, Knut/Kappler, Christoph/Koebsch, Franziska/Liebner, Susanne/Lischeid, Gunnar/Merz, Bruno/Missling, Klaus D./Morgner, Markus/Pinkerneil, Sylvia/Plessen, Birgit/Raab, Thomas/Ruhtz, Thomas/Sachs, Torsten/Sommer, Michael/Spengler, Daniel/Stender, Vivien/Stüve, Peter/Wilken, Florian (2018): „Interdisciplinary Geo-ecological Research across Time Scales in the Northeast German Lowland Observatory (TERENO-NE)“. In: *Vadose Zone Journal* 17, S. 1 – 25.
- Hüttl, Reinhard/Bens, Oliver/Plieninger, Tobias (Hrsg.) (2008): *Zur Zukunft ländlicher Räume: Entwicklungen und Innovationen in peripheren Regionen Nordostdeutschlands* (= Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppen der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften 20). Berlin: Akademie Verlag.
- Hüttl, Reinhard/Emmermann, Rolf/Germer, Sonja/Naumann, Matthias/Bens, Oliver (Hrsg.) (2011): *Globaler Wandel und regionale Entwicklung – Anpassungsstrategien in der Region Berlin-Brandenburg*. Berlin, New York: Springer.
- Hüttl, Reinhard/Bens, Oliver (Hrsg.) (2012): *Georessource Wasser – Herausforderung Globaler Wandel: Beiträge zu einer nachhaltigen Wasserressourcenbewirtschaftung in Deutschland*. Berlin, New York: Springer.
- Hüttl, Reinhard/Bens, Oliver/Bismuth, Christine/Hoechstetter, Sebastian (Hrsg.) (2016): *Society – Water – Technology: A Critical Appraisal of Major Water Engineering Projects*. Berlin, New York: Springer.

- Kaiser, Knut/Libra, Judy/Merz, Bruno/Bens, Oliver/Hüttl, Reinhard (Hrsg.) (2010): *Aktuelle Probleme im Wasserhaushalt von Nordostdeutschland: Trends, Ursachen, Lösungen* (= Scientific Technical Report 10/10). Potsdam: Deutsches GeoForschungsZentrum.
- Kaiser, Knut/Merz, Bruno/Bens, Oliver/Hüttl, Reinhard (Hrsg.) (2012): *Historische Perspektiven auf Wasserhaushalt und Wassernutzung in Mitteleuropa* (= Cottbuser Studien zur Geschichte von Technik, Arbeit und Umwelt 38). Münster: Waxmann.
- Kenjabaev, Shavkat/Frede, Hans-Georg (2016): „Irrigation Infrastructure in Fergana Today: Ecological Implications – Economic Necessities“. In: Reinhard Hüttl/Oliver Bens/Christine Bismuth/Sebastian Hoechstetter (Hrsg.): *Society – Water – Technology: A Critical Review of Major Water Engineering Projects*. Berlin, New York: Springer, S. 129 – 148.
- Kreibich, Heidi/Schröter, Kai/Shprits, Yuri/Bedford, Jonathan/Tilman, Frederik (2018): „Maschinelles Lernen verbessert Gefährdungs- und Risikoanalysen von Naturgefahren“. In: *System Erde* 8, S. 10 – 17.
- Rodell, Matthew/Famiglietti, James S. (2001): „An Analysis of Terrestrial Water Storage Variations in Illinois with Implications for the Gravity Recovery and Climate Experiment (GRACE)“. In: *Water Resources Research* 37, S. 1327 – 1340.
- Rodell, Matthew/Chen, Jianli/Kato, Hiroko/Famiglietti, James S./Nigro, Joe/Wilson, Clark R. (2007): „Estimating Groundwater Storage Changes in the Mississippi River Basin (USA) Using GRACE“. In: *Hydrogeology Journal* 15, S. 159 – 166.
- Rodell, Matthew/Velicogna, Isabella/Famiglietti, James S. (2009): „Satellite-based Estimates of Groundwater Depletion in India“. In: *Nature* 460, S. 999 – 1002.
- Schröter, Kai/Lüdtke, Stefan/Redweik, Richard/Meier, Jessica/Bochow, Mathias/Ross, Lutz/Nagel, Claus/Kreibich, Heidi (2018): „Flood Loss Estimation Using 3D City Models and Remote Sensing Data“. In: *Environmental Modelling and Software* 105, S. 118 – 131.
- Schug Alexander/Kessinger, Bernd/Roeckner, Katja/Petrusch, Frank (2014): *Berliner Wasser: Die Geschichte einer Lebensnotwendigkeit*. Berlin: Vergangenheitsverlag.
- Yeh, Pat J.-F./Swenson, Sean C./Famiglietti, James S./Rodell, Matthew (2006): „Remote Sensing of Groundwater Storage Changes in Illinois Using the Gravity Recovery and Climate Experiment (GRACE)“. In: *Water Resources Research* 42: W12203.

Lisa Herzog

Die strukturelle Perspektive auf globale Gerechtigkeit und die Verantwortung epistemischer Gemeinschaften

Dass die heutige Welt nicht gerecht ist, folgt aus quasi jeder Theorie globaler¹ Gerechtigkeit, und sei sie noch so minimalistisch. Angesichts von Bürgerkriegen, Flüchtlingswellen, Hungersnöten, Epidemien, den ungleichen Auswirkungen des Klimawandels und vielen anderen Problemen mit vermeidbaren, unschuldigen Opfern – bei gleichzeitig immensem und weiter wachsendem Wohlstand einer kleinen globalen Elite – stellen sich selbst für diejenigen, die auf der internationalen Ebene nur von Hilfspflichten ausgehen, drängende Fragen danach, warum nicht mehr passiert, um zumindest die größte Not zu lindern. Doch sehr viele gutgemeinte Versuche der „Entwicklungshilfe“ sind in der Vergangenheit wenig erfolgreich gewesen (z.B. Moyo 2010). Obwohl sich in einer Reihe wichtiger Länder die wirtschaftliche Lage der unteren Mittelschicht verbessert hat (z.B. Milanovich 2016), ist ein Ende der Armut nicht in Sicht. Diese praktischen Herausforderungen tragen zu den Zweifeln daran bei, ob es so etwas wie „internationale Gerechtigkeit“ überhaupt geben kann.

In diesem kurzen Beitrag gehe ich von der Notwendigkeit aus, die *strukturellen* Dimensionen der derzeitigen Situation ernst zu nehmen. Die strukturelle Perspektive hilft zu verstehen, warum sich viele Versuche, Armut zu lindern und benachteiligten Gruppen zu besseren Lebenschancen zu verhelfen, als wenig erfolgreich erwiesen haben. Dabei möchte ich allerdings weniger ein eindimensionales Bild von „Zentrum“ und „Peripherie“ zeichnen,² sondern vielmehr argumentieren, dass in *verschiedenen* Dimensionen globaler Strukturen jeweils Formen struktureller Ungerechtigkeit vorliegen. Diese multidimensionale strukturelle Perspektive wirft auch neues Licht darauf, wie die Verantwortung für den Kampf gegen strukturelle Ungerechtigkeit verteilt werden kann. Die Frage danach wird sowohl auf der Ebene der Moralphilosophie als auch auf der der politischen Philosophie gestellt: Welche Verantwortung haben *Individuen*, zu internationaler

1 Ich verwende im Folgenden den Begriff „globaler“ Gerechtigkeit, weil dieser von den von mir herangezogenen Autor*innen größtenteils verwendet wird. Damit soll keine Vorentscheidung (etwa anhand der Unterscheidung „global“ vs. „international“) zugunsten einer bestimmten Gerechtigkeitskonzeption getroffen werden.

2 Dies war die Perspektive der „Dependenztheorie“ der 1960er Jahre. Siehe z.B. Risse 2005.

Gerechtigkeit beizutragen? Und welche Verantwortung haben *Staaten*, einen entsprechenden Beitrag zu leisten?

Wie ich argumentieren möchte, legt die multidimensionale strukturelle Perspektive nahe, als eines der Prinzipien der Verantwortungszuschreibung die Trägerschaft von Wissen und Kenntnissen über eben jene Strukturen, die strukturelle Ungerechtigkeit erzeugen, zu sehen. Dies führt zu dem Argument, dass „epistemische Gemeinschaften“ (Haas 1992) eine Mitverantwortung im Kampf gegen ungerechte Strukturen tragen. Während dieser Begriff in der empirischen Forschung zu internationalen Beziehungen und globaler Politik schon länger eingeführt wurde, möchte ich vorschlagen, ihn normativ zu wenden und in Zusammenhang mit dem Kampf gegen strukturelle Ungerechtigkeiten zu stellen.

Es soll im Folgenden also nicht darum gehen, eine bestimmte Konzeption globaler Gerechtigkeit zu entwerfen oder zu verteidigen, sondern darum, die Vorteile einer bestimmten Art und Weise, die Frage nach ihr zu stellen – nämlich der strukturellen Perspektive – herauszustreichen. Dies ist unabhängig davon, welche *Prinzipien* globaler Gerechtigkeit man vertritt, ob man z.B. mit Rawls gegen Rawls ein „globales Differenzprinzip“ verteidigt, eine Gerechtigkeitskonzeption von Schwellenwerten vertritt, unter die kein Mensch fallen darf, oder aber „Gerechtigkeit“ in erster Linie als innerstaatliche Angelegenheit sieht und auf der internationalen Ebene vor allem Hilfspflichten betont (für einen Überblick über die „global justice“-Debatte s. Blake/Smith 2015; Brock 2017). Ich beziehe mich dabei insbesondere auf den Ansatz der „strukturellen Ungerechtigkeiten“ von Iris Marion Young (insbes. Young 2011), der sowohl für die staatliche als auch für die internationale Ebene hilfreiche Einsichten liefert. Nach der Vorstellung dieses Ansatzes im nächsten Abschnitt verwende ich die Beispiele des globalen Handelssystems und des globalen Finanzsystems, um zu illustrieren, wie tiefgreifend die strukturellen Faktoren sind, die zu Ungunsten des „globalen Südens“ wirken. Abschließend diskutiere ich die Frage, zu welchen Implikationen für die Zuschreibung von Verantwortung für Verbesserungen in Bezug auf internationale Gerechtigkeit dieser Ansatz führt. Neben den von Young selbst vorgeschlagenen Faktoren gehe ich dabei, wie schon angedeutet, besonders auf die Verteilung von Wissen und Kenntnissen und auf die Rolle „epistemischer Gemeinschaften“ ein.

1 Die strukturelle Perspektive auf Gerechtigkeitsfragen

Obwohl schon die Rawls'sche Gerechtigkeitstheorie (1971) zentral auf den Begriff der „Grundstruktur“ abzielte, blieb dieser stark an formalen, zwangsbehafteten

Institutionen orientiert. Iris Marion Young betont dagegen, dass es Fälle von Ungerechtigkeit geben kann, die auf multiplen, komplex miteinander interagierenden Faktoren beruhen (Young 2011, S. 47; s. auch Kahn 2012). Aus der Kombination von im Prinzip gerechten Gesetzen und im Prinzip legitimen individuellen Verhaltensmustern können Konstellationen entstehen, in denen einzelne Individuen systematisch ihrer Lebensgrundlage beraubt werden, wie Young am Beispiel einer alleinerziehenden Mutter, die von Obdachlosigkeit bedroht ist, illustriert. Weder sind die Gesetze zur Regulierung des Wohnungsmarktes per se ungerecht, noch liegt individuelles Unrecht, z.B. durch einen Wohnungseigentümer, der bestimmte Gruppen diskriminiert, vor. Vielmehr ergibt sich der Mangel an bezahlbarem Wohnraum aus einer Vielzahl von Faktoren und den unbeabsichtigten, kumulativen Nebenfolgen menschlichen Verhaltens, zum Beispiel dem Wunsch, in ein bestimmtes Stadtviertel zu ziehen, das gerade „in“ ist.

Den Fokus auf soziale Strukturen zu richten ist hilfreich, um sich von einem übermäßig individualistischen Verständnis menschlichen Verhaltens, das vor allem auf das Wahl- und Entscheidungsverhalten Einzelner fokussiert, zu lösen.³ Individuen in strukturell benachteiligten Positionen können noch so klug und wohlinformiert entscheiden, oft haben sie schlicht keine attraktiven Optionen zur Auswahl. Das Bewusstsein dieser Tatsache führt dazu, dass sie auch in zwischenmenschlichen Verhandlungssituationen einen schwachen Stand haben, so dass deren Ergebnisse entsprechend zu ihren Ungunsten verzerrt sein können. Nach außen sieht der Vertragsabschluss dann nach einer freiwilligen Vereinbarung zwischen mündigen Individuen aus, während die Hintergrundstrukturen dafür sorgen, dass er zutiefst ungerecht sein kann – die marxistische Einsicht über die Möglichkeit dieses Auseinanderklaffens lässt sich auch in Begriffen der strukturellen Ungerechtigkeit fassen.

Dieser strukturelle Blick auf die Verhältnisse zwischen Akteuren lässt sich sowohl auf die Ebene menschlicher Individuen als auch auf die Ebene von Gruppen oder politischen Entitäten, z.B. Ländern, anwenden (zum Begriff der „background injustice“ s. auch Ronzoni 2009). Denn die globale Welt ist viel zu stark vernetzt, als dass man sinnvollerweise von dem ausgehen könnte, was in der Debatte über globale Gerechtigkeit der „separate island view“ genannt wird (Valentini 2011, S. 182–185): einem Bild der internationalen Ordnung, demzufolge unterschiedliche Länder weitgehend unabhängig voneinander agieren und nur gelegentlich eine Schiffsladung Güter aus einem anderen Land empfangen wür-

³ Methodisch findet sich der Fokus auf individuelle Entscheidungen besonders in der Ökonomie und „rational choice“-Analyse, die auch in andere Fächer Einzug gehalten hat; der Blick auf Strukturen entspricht dagegen eher der Perspektive der Soziologie.

den. Vielmehr ergibt sich aus einer Vielzahl struktureller Faktoren eine globale Ordnung, in deren Strukturen unterschiedliche Länder sehr unterschiedliche Positionen einnehmen, die ihre Handlungsoptionen mitbestimmen. Die geographische Lage, Bodenschätze und andere natürliche Ressourcen, aber auch historisch gewachsene kulturelle und soziale Strukturen spielen dabei eine offensichtliche Rolle, ebenso wie politische Entscheidungen der Vergangenheit, die in die Gegenwart hineinwirken.

Damit soll die Verantwortung von Ländern für die *in ihnen* vorherrschenden Strukturen – und auch die Verantwortung einzelner Individuen – keineswegs gezeugnet werden. Vielmehr müssen diese unterschiedlichen, geschachtelten Ebenen („nested structures“) alle in den Blick genommen werden.⁴ Die jeweils nächsthöhere Ebene bestimmt die Handlungsoptionen, aus denen die Akteure auf der darunterliegenden Ebene wählen können.⁵ Allerdings sollten die Strukturen, die diese Handlungsoptionen definieren, nicht monolithisch verstanden werden. Eine Vielzahl von Dimensionen trägt dazu bei, wie sie sich formieren und welche Freiräume und Beschränkungen sich für die einzelnen Akteure ergeben. So wie die strukturelle Benachteiligung der alleinerziehenden Mutter in Youngs Beispiel sich aus Faktoren wie beispielsweise der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, den Bauvorschriften, den Sozialstaatsregelungen und verschiedenen kulturellen Trends ergibt, wird auch die Lage von Ländern durch unterschiedliche Faktoren, in unterschiedlichen Bereichen der internationalen Politik, aber auch unabhängig von ihr, bestimmt.⁶ Diesen Punkt möchte ich im Folgenden kurz an zwei Beispielen illustrieren.

2 Beispiele: Die globale Handelsordnung und die globale Finanzarchitektur

Ein Beispiel für die Dimensionen der globalen Strukturen, die die Optionen von Ländern mitprägen, ist die globale Handelsordnung. Diese wird stark durch die

⁴ Eine verwandte Debatte findet sich zwischen Pogge (2002) und Risse (2005), die sich um die Frage drehte, ob durch die „globale Ordnung“ die global Armen „geschädigt“ würden. Dabei geht es einerseits um die Frage des Schädigungsbegriffs und andererseits um die Abgrenzung negativer und positiver Rechte, die verletzt würden. Außerdem führte Risse insbesondere die Rolle nationaler Institutionen für das wirtschaftliche Wohlergehen eines Landes und die Frage nach Alternativen zur gegenwärtigen globalen Ordnung an; wie ich unten zeigen werde, gibt es für einzelne Aspekte dieser Ordnung durchaus Vorschläge zu Verbesserungen.

⁵ In dieser Hinsicht entspricht das Bild also der „structuration theory“ von Giddens (1984).

⁶ Diese Perspektive hat u. a. Thomas Pogge immer wieder betont (z. B. 2002, 2005).

Regeln der Welthandelsorganisation (WHO) geprägt, aber auch durch Regelungen wie z. B. die Agrarsubventionen der EU. Ein wichtiger, besonders von Leif Wenar (2015) hervorgehobener Aspekt ist dabei, dass der globale Handel auf dem Prinzip basiert, die Eigentumsrechte anderer Staaten gegenseitig anzuerkennen. Das führt unter anderem dazu, dass Bodenschätze, die unter moralisch und politisch höchst fragwürdigen Bedingungen, z. B. unter Beteiligung privater Milizen, gefördert werden, ohne weitere Auflagen in andere Länder verkauft werden können. Dies, so Wenars Kritik, sei ein entscheidender Anreiz für Bürgerkriege oder Militärcoups, da diejenigen, die an die Macht kommen, wissen, dass sie durch den Verkauf von Ressourcen Gewinne erzielen können – der sogenannte „Fluch der Ressourcen“, der viele Länder mit schwach ausgeprägten staatlichen Strukturen plagt, kann also nur vor dem Hintergrund der globalen Handelsordnung verstanden werden.

Die Tatsache, dass der globale Handel weitgehend auf privatrechtlicher Grundlage stattfindet und es in diesem Bereich nur sehr rudimentäre, oft auf freiwilligen Vereinbarungen basierende Formen der „global governance“ wie z. B. den Global Compact der UN gibt (für einen Überblick s. Ruggie 2004), hat eine weitere Folge. Globale Firmen haben in vielen Fällen keine Transparenzpflichten hinsichtlich ihrer Lieferketten, was Informationen über Arbeitsbedingungen, Umweltstandards etc. angeht (Herzog 2018). Das erschwert die Anstrengungen von wohlmeinenden Politiker*innen, NGOs und moralisch motivierten Konsument*innen, diese Strukturen überhaupt zu verstehen und auf Verbesserungen hinzuarbeiten – nicht zuletzt, weil durch mangelnde Informationen die psychologische Präsenz des Unrechts und Leids, an dem man sich durch den Kauf bestimmter Produkte möglicherweise indirekt beteiligt, verlorengeht. Die „Fair Trade“-Bewegung versucht seit langem, besser zu rechtfertigende Handelsstrukturen aufzubauen und durch Labels zu kennzeichnen (zu den normativen Dimensionen von Fair Trade siehe z. B. Beck 2010; Goff 2018) – nur um festzustellen, dass die damit angesprochene Käufergruppe auch von anderen Produzenten Gruppen angesprochen wird, mit Labels, die ähnlich aussehen, aber weit niedrigere Standards aufweisen. Der Kampf um die Informationshoheit über den „ethischen“ Handel wird erbittert geführt.

Eine zweite Dimension der globalen Ordnung, die ebenfalls zu den sehr unterschiedlichen Positionen verschiedener Länder beiträgt, ist die globale Finanzordnung. In der Diskussion über „global financial justice“ wurde bislang vor allem über die Rolle der Staatsverschuldung diskutiert. Hier gibt es, analog zum Problem des Ressourcenverkaufs, das Problem, dass die Regierungen von „Schurkenstaaten“ sich auf den internationalen Finanzmärkten Geld besorgen können (z. B. Pogge 2008, Kap. 4). Die Doktrin der „odious debt“ beschreibt die Situation, die sich dann oft ergibt: Spätere Generationen werden mit Schulden

belastet, obwohl die entsprechenden Gelder nicht dem Gemeinwohl ihrer Länder dienten, sondern auf die privaten Konten der herrschenden Klasse flossen, und dies den Geldgebern oft auch bekannt war (Sack 1927; jüngst z.B. Howse 2007; Dimitriu 2015). Ein weiteres Problem ist, dass die Governance-Strukturen der internationalen Finanzinstitutionen, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, stark von den westlichen Ländern beherrscht werden (s. z.B. Hassoun 2012; Krishnamurthy 2014).⁷

Diese Dimensionen der globalen Finanzordnung sind sicherlich wichtig, doch ein noch grundlegenderes Phänomen, das all diese Dimensionen mitprägt, blieb in der Debatte bislang außen vor: die Rolle globaler Reservewährungen, namentlich des US-Dollars und in geringerem Maße des Euros (s. dazu ausführlicher Herzog (in Vorbereitung)). Diese Währungen spielen eine entscheidende Rolle für die globale Wirtschaft: Ungefähr 56 Prozent der globalen Währungsreserven werden in US-Dollar gehalten, gefolgt von gut 18 Prozent in Euro und sehr viel kleineren Anteilen in chinesischem Renminbi, japanischem Yen, britischem Pfund und kanadischen und australischen Dollar.⁸ Gerade in Weltgegenden, in denen die wirtschaftliche Entwicklung bislang schwächer ist, findet ein Großteil des Handels in diesen Währungen statt; außerdem sind die Staatsschulden vieler Länder in diesen Währungen notiert. Wie Wissenschaftler*innen um Barry Eichengreen analysiert haben, ist der Hauptfaktor, der die Ausgabe von Staatsschulden in einer Fremdwährung bestimmt, die Größe einer Volkswirtschaft; außerdem spielen historische Pfadabhängigkeiten, Netzwerkeffekte und Transaktionskosten eine Rolle (s. z.B. Hausmann/Panizza 2003; Eichengreen/Hausmann/Panizza 2005a, 2005b, 2007; Bordo/Meissner/Redish 2005). All dies sind Faktoren, die die einzelnen Länder kaum beeinflussen können und für die sie nicht verantwortlich sind; vielmehr finden sie sich in gewachsenen Strukturen, in denen ihre Optionen stark eingeschränkt sind und die Ausgabe von Staatsschulden in der eigenen Landeswährung keine realistische Möglichkeit ist.

Nun haben globale Reservewährungen sicherlich Vorteile, was die Senkung von Transaktionskosten und das Minimieren von Risiken angeht – deswegen haben sie sich nach dem Ende von Bretton Woods historisch entwickelt, ohne dass dies von den Ländern, die diese Währungen ausgeben, beabsichtigt worden wäre (Gulati 1980; Eichengreen 2011). Doch sie machen Länder, deren Währungen *keine* Reservewährungen sind, stark von anderen Ländern abhängig. Zum Bei-

7 Am Internationalen Währungsfonds z.B. haben die USA 16,52% der Stimmrechte, gefolgt von Japan mit 6,15%, China mit 6,09%, und Deutschland mit 5,32%. <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>, abgerufen am 11.12.2018.

8 http://data.imf.org/?sk=E6_A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5_A09EC4E62_A4; Daten für 2018Q1, abgerufen am 3.09.2018.

spiel werden die Preise vieler Rohstoffe auf dem Weltmarkt in US-Dollar notiert, so dass Schwankungen zwischen den eigenen Währungen und dem US-Dollar für viele Länder ein hohes wirtschaftliches Risiko darstellen. Auch wenn die Verschuldung von Ländern in US-Dollar oder Euro notiert ist, macht sie dies abhängig von der Politik der Federal Reserve Bank beziehungsweise der Europäischen Zentralbank.

Diese strukturellen Faktoren sind leicht erklärbar, wenn man sich vor Augen führt, was Geld überhaupt ist: eine komplexe soziale Institution, die heutzutage hauptsächlich durch die Geldschöpfung privater Geldinstitutionen entsteht, abgesichert durch Zentralbanken, hinter denen wiederum in letzter Instanz die Staatsmacht steht, ohne die das moderne Finanzsystem nicht denkbar wäre (s. auch Eichengreen 2011; Mehrling 2011). Weil es keinen Weltstaat gibt, der eine globale Währung ausgeben würde, greifen die Akteure des globalen Handelssystems auf die Währungen der mächtigsten und als am verlässlichsten empfundenen Staaten zurück, die – so zumindest die Hoffnung – auch im Krisenfall ihre Stabilität behalten. Wie Mehrling schreibt: „The whole world treats dollar deposits at the FED not only as good as dollar currency, but also as the ultimate world reserve in a time of crisis“ (Mehrling 2011, S. 29).

Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass zahlreiche Länder strukturell von der US-amerikanischen Geldpolitik oder der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank abhängig sind. Diese jedoch richtet sich nach den *innerhalb* des Landes beziehungsweise der Währungsunion⁹ vorherrschenden ökonomischen Bedingungen – und kann damit nicht gleichzeitig die Geldpolitik wählen, die aus globaler Perspektive optimal wäre. Dieses Problem ist in der Ökonomie unter dem Begriff „Triffin-Dilemma“ bekannt: Ein Land, das eine Währung ausgibt, kann nicht gleichzeitig eine national optimale und eine international optimale Geldpolitik verfolgen; eine international optimale Geldpolitik kann sich außerdem langfristig selbst unterminieren, wenn andere Länder das Vertrauen in diese Währung verlieren (Triffin 1961; s. auch Amato/Fantacci 2012, S. 96; United Nations 2009, S. 109–119; Eichengreen 2011, S. 50 ff.). Miller (2010, S. 134–141) spricht deshalb von einer „indirekten finanziellen Herrschaft“ der USA.

Man könnte einwenden, dass die strukturellen Dimensionen des Welthandels und des globalen Finanzsystems unvermeidlich sind und deswegen eher auf der Ebene unveränderlicher geographischer Faktoren als auf der Ebene politischer Institutionen, die grundsätzlich veränderbar sind, liegen. Doch historische Pfadabhängigkeit ist nicht mit Unveränderbarkeit gleichzusetzen. Wenar (2015)

⁹ Zu den Gerechtigkeitsproblemen innerhalb einer Währungsunion wie des Euros siehe jüngst Viehoff 2018.

hat einen detaillierten, auf zahlreiche Einwände und Bedenken antwortenden Vorschlag zum Umgang mit dem „resource curse“ vorgelegt. Was das Problem der Reservewährungen angeht, gibt es seit den 1940ern Vorschläge, u.a. von J.M. Keynes (1980) und von E.F. Schumacher (1943), wie ein multilaterales Weltfinanzsystem mit einer Clearing-Stelle zum Ausgleich von Handelsungleichgewichten aussehen könnte. Nach der Finanzkrise von 2008 wurden ähnliche Vorschläge von der UN (2009), vom Vorsitzenden der chinesischen Zentralbank (Xiaochuan 2009) und sogar vom Internationalen Währungsfond (2010) aufgegriffen – jedoch ohne allzu große Hoffnung auf Umsetzung. Denn das derzeitige System ist für die USA und die EU natürlich von Vorteil, auch materiell: Für die USA gehen Schätzungen von Vorteilen in Höhe von mehr als 100 Milliarden Dollar im Jahr aus (Rogoff 2013). Dies ist eine regressive Form der Umverteilung (Gulati 1980, S. 19; s. auch Amato/Fantacci 2012, S. 96). Wie Reddy vorschlug, ließen sich diese Vorteile durch Kompensationszahlungen an ärmere Länder ausgleichen (Reddy 2005, S. 225), doch die Umsetzung dieses Vorschlags ist politisch denkbar unwahrscheinlich.

Um es noch einmal zu betonen: Es soll keineswegs gesagt werden, dass diese strukturellen Dimensionen der gegenwärtigen globalen Ordnung die einzigen entscheidenden Faktoren für eine Entwicklung in Richtung einer gerechteren Welt – oder die einzigen Hindernisse auf dem Weg dorthin – wären. Länder, die davon gleichermaßen betroffen sind, haben sich dennoch wirtschaftlich und sozial sehr unterschiedlich entwickelt, was zeigt, dass es weitere Erklärungsfaktoren geben muss. Was die Berücksichtigung dieser strukturellen Faktoren klar macht, ist jedoch, dass von einer „separate island view“ keine Rede sein kann. Historisch gewachsene Strukturen prägen die Positionen, in denen sich einzelne Länder befinden, und oft funktionieren sie zum Nachteil ärmerer Länder. Sie sind nicht unveränderlich, doch ihre Veränderung verlangt politisch das Bohren extrem dicker Bretter.

3 Die Verantwortung „epistemischer Gemeinschaften“

Die Diagnose struktureller Ungerechtigkeit mag auf den ersten Blick zu Hilflosigkeit führen, was die Zuschreibung von Verantwortung angeht – wenn die Lage derart komplex ist, kann dann überhaupt *irgendein* Individuum, eine Gruppe oder Institution Verantwortung dafür übernehmen, die Lage zu verbessern? Aber dies wäre ein Fehlschluss. An der einen oder anderen Stelle dürfte sich durchaus Verantwortung im klassischen Sinne der moralischen und juristischen Haftbar-

machung für Fehlverhalten zuschreiben lassen. Allerdings reicht dies vermutlich nicht aus; die strukturelle Perspektive betont ja gerade, dass es die *unbeabsichtigten* Folgen menschlichen Handelns sein können, die erst in ihrem *Zusammenspiel* zu den ungerechten Zuständen führen, und für die Verantwortungszuschreibung deshalb oft schwierig bis unmöglich ist.

Young schlägt deshalb vor, neben dem juridisch-rückwärtsgewandten Verständnis von Verantwortung auch einen „vorwärtsblickenden“ Begriff von Verantwortung zu verwenden (Young 2011, S. 92). Denn wir alle haben „a responsibility to care about the institutions within which we live and act [...] to make sure that they are not grossly harmful“ (Young 2011, S. 88). Diese Verantwortung teilen wir mit anderen, und wir können ihr nur durch gemeinsames Handeln gerecht werden (Young 2011, S. 105). Die Frage ist freilich, wie diese „vorwärtsblickende“ Verantwortung auf die unzähligen in Frage kommenden Individuen und Institutionen verteilt werden sollte. Young schlägt dafür eine Reihe von Parametern vor: Macht und Privilegien, aber auch Interessen und kollektive Handlungsfähigkeit (Young 2011, S. 144–147). Der Begriff der „vorwärtsblickenden“ Verantwortung ist also pragmatisch und funktionalistisch orientiert, anstatt sich auf die oft wenig aussichtsreiche Diskussion einzulassen, wer in einem rückwärtsgerichteten Sinne welche Form von Verantwortung trägt.

All die von Young genannten Faktoren erscheinen relevant, um über die Zuschreibung von „vorwärtsblickender Verantwortung“ nachzudenken. Ich möchte jedoch einen fünften hinzufügen, ausgehend von der Tatsache, dass viele Dimensionen der globalen Strukturen, die zu Ungerechtigkeit beitragen, für normale Bürger*innen kaum zugänglich sind. Sie zu verstehen, erfordert Fachwissen und eine Intensität der Beschäftigung, die in der Freizeit kaum zu leisten ist. Gutgemeinte Hilfeleistung ohne Sachverstand kann allzu oft unbeabsichtigte negative Folgen haben – aber der nötige Sachverstand ist nicht einfach zu erwerben. Oft ist dazu eine Ausbildung in dem entsprechenden Bereich nötig, oder sogar die berufliche Beschäftigung mit den entsprechenden Themen, um wirklich alle Aspekte zu verstehen, die relevanten Theorien, Institutionen und Akteure kennenzulernen und neue Entwicklungen frühzeitig zu erkennen.

Es bietet sich daher an, als einen weiteren Faktor der Verantwortungszuschreibung die Verteilung eben dieser Fähigkeiten und Kenntnisse zu betrachten, die Individuen in die Lage versetzen, innerhalb bestimmter Themenkreise Probleme zu diagnostizieren, Lösungsvorschläge zu entwickeln und die Chancen auf deren politische Umsetzung richtig einzuschätzen. Um die Gruppe derjenigen, die diese Fähigkeiten und Kenntnisse haben, genauer zu beschreiben, kann auf einen Begriff aus der Forschung zu internationalen Beziehungen zurückgegriffen werden: den der „epistemischen Gemeinschaften“ (Haas 1992; s. auch Cross 2013; zu Vorgängerkonzepten s. Cross 2013, S. 141f.). Diese sind „networks of knowledge-

based experts“ (Haas 1992, S. 2), die in der internationalen Politik eine Vermittlerrolle übernehmen können, weil sie über Wissen und Informationen und damit über eine wichtige Dimension von Macht verfügen (Haas 1992, S. 2). Als gemeinsame Merkmale der Teilnehmer*innen einer „epistemischen Gemeinschaft“ führt Haas (1992, S. 3) an:

- (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members;
- (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes;
- (3) shared notions of validity – that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and
- (4) a common policy enterprise – that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence.

Damit beschreibt Haas das Phänomen erfolgreicher Gruppen von Expert*innen, die sich bereits auf gemeinsame Werte und ein gemeinsames Projekt geeinigt haben. Als Beispiel nennt Haas u. a. die Allianz, die sich den Kampf gegen das Ozonloch auf die Fahnen geschrieben und ihn erfolgreich geführt hat (Haas 1992, S. 4). Allerdings ist ihm natürlich bewusst, dass auch im besten Fall, wenn es solche Gruppen gibt und sie an einem Strang ziehen, die Umsetzung von Vorschlägen von den politischen Machtkonstellationen abhängig bleibt. Wie er betont, können besonders Situationen der Unsicherheit, z. B. nach einer Krise, günstige Zeitfenster für epistemische Gemeinschaften sein, ihre Anliegen vorzutragen und bei politischen Entscheidungsträgern Gehör zu finden (Haas 1992, S. 14f.; s. auch Cross 2013, 151f.).

Darüber hinaus kann man argumentieren, dass auch Gruppen von Expert*innen, die weniger klar konturiert und konstituiert sind, Verantwortung für den Kampf gegen ungerechte globale Strukturen haben können – zu denken wäre etwa an Expert*innen in der Makroökonomie, die die Komplexitäten des globalen Finanzsystems verstehen und sinnvolle Vorschläge zu dessen Verbesserung in den politischen Diskurs einbringen könnten. Eine Möglichkeit, diese Verantwortung zu begründen, liegt darin, mit David Miller (2001) auf „Kapazität“ als ein Prinzip der Verantwortungszuschreibung zu verweisen: Wer in der Lage ist, ein Problem zu lösen, hat eine (Mit-)Verantwortung, dies zu tun, besonders, wenn eine akute Notlage vorliegt. Man könnte einwenden, dass zwischen „Notlage“ und „struktureller Ungerechtigkeit“ ein Widerspruch vorliege; eine Verantwortung, in

akuten Notlagen Hilfe zu leisten, dürfte bei vielen Kommentator*innen mehr Anklang finden als eine generelle „vorwärtsblickende“ Verantwortung. Aber es sind die globalen Strukturen in ihren vielfältigen Dimensionen, die allzu oft dazu beitragen, dass Notlagen entstehen, wenn eine Veränderung in einer anderen Hinsicht eintritt, z. B. ein Wettereinbruch oder der Ausbruch einer ansteckenden Krankheit. Wären die Strukturen anders, könnte damit problemlos umgegangen werden; weil sie es nicht sind, wird aus der Veränderung eine Notsituation. Diese Verletzbarkeit zu bekämpfen, indem man die Strukturen verändert, kann deshalb in einer Linie mit der Hilfe in Notlagen gesehen werden.

Natürlich könnte man kritische Gegenfragen nach der demokratischen Legitimität epistemischer Gemeinschaften bei der Gestaltung internationaler Politik stellen. Doch diese sollen nicht alleine handeln, in der Regel können sie es auch gar nicht. Die Verantwortlichkeiten anderer Akteure, die anhand von Youngs vier Faktoren bestimmt werden können, bleiben bestehen. Epistemische Gemeinschaften können aber dazu beitragen, dass andere Akteure ihrer Verantwortung gerecht werden können, indem sie Wissen und Expertise zur Verfügung stellen. Hier stellen sich grundsätzliche Fragen nach der Rolle von Expert*innen in Demokratien, die hier nicht abschließend behandelt werden können, zu denen aber innerhalb der Demokratietheorie eine Reihe von interessanten Vorschlägen vorliegt (z. B. Christiano 2012; Moore 2017).

Auf der pragmatischeren Ebene könnte man anmerken, dass sogar ein demokratisch nicht legitimes Handeln von epistemischen Gemeinschaften, wenn es am Gemeinwohl orientiert wäre, immer noch eine Verbesserung gegenüber dem Status quo darstellen würde, sind doch viele der derzeitigen Entscheidungsprozesse auf internationaler Ebene ebenfalls von einem Defizit demokratischer Legitimität geprägt, das Tür und Tor für den Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure öffnet (für empirisch fundierte Überlegungen dazu siehe z. B. Kennedy 2016; Braithwaite/Drahos 2000). Unabhängige Expert*innen könnten hier ein wichtiges Gegengewicht bilden; die Frage ihrer Unabhängigkeit ist allerdings weit mehr als eine Formalität (s. Oreskes/Conway 2010 für einige Gegenbeispiele). Auch und gerade, wenn das langfristige Ziel die Schaffung transnationaler demokratischer Strukturen sein muss, dürfte die Verantwortungsübernahme epistemischer Gemeinschaften für die Beseitigung struktureller Ungerechtigkeit ein wichtiger Schritt auf dem Weg dorthin sein.

Bibliographie

- Amato, Massimo/Fantaci, Luca (2011): *The End of Finance*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Valentin (2010): „Theorizing Fairtrade from a Justice-related Standpoint“. In: *Global Justice: Theory, Practice, Rhetoric* 3, S. 1–21.
- Blake, Michael/Smith, Patrick T. (2015): „International Distributive Justice“. In: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2015 Edition). Edward N. Zalta (Hrsg.). <https://plato.stanford.edu/archives/spr2015/entries/international-justice>, abgerufen am 11.12.2018.
- Bordo, Michael D./Meissner, Christoph/Redish, Angela (2005): „How ‚Original Sin‘ Was Overcome: The Evolution of External Debt Denominated in Domestic Currencies in the United States and the British Dominions 1800–2000“. In: Barry Eichengreen/Ricardo Hausmann (Hrsg.): *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*. Chicago: Chicago University Press, S. 122–153.
- Brathwaite, John/Drahos, Peter (2000): *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brock, Gillian (2017): „Global Justice“. In: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2017 Edition). Edward N. Zalta (Hrsg.). <https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/justice-global>, abgerufen am 11.12.2018.
- Christiano, Thomas (2012): „Rational Deliberation among Experts and Citizens“. In: John Parkinson/Jane Mansbridge (Hrsg.): *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 27–51.
- Cross, Mai'A K. Davis (2013): „Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later“. In: *Review of International Studies* 39. Nr. 1, S. 137–160.
- Dimitriu, Cristian (2015) „Odious Debts: A Moral Account“. In: *Jurisprudence* 6. Nr. 3, S. 470–491.
- Eichengreen, Barry (2011): *Exorbitant Privilege: The Rise and the Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichengreen, Barry/Hausmann, Ricardo/Panizza, Ugo (2005a): „The Mystery of Original Sin“. In: Barry Eichengreen/Ricardo Hausmann (Hrsg.): *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*. Chicago: University of Chicago Press, S. 233–265.
- Eichengreen, Barry/Hausmann, Ricardo/Panizza, Ugo (2005b): „The Pain of Original Sin“. In: Barry Eichengreen/Ricardo Hausmann (Hrsg.): *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*. Chicago: University of Chicago Press, S. 13–47.
- Eichengreen, Barry/Hausmann, Ricardo/Panizza, Ugo (2007): „Currency Mismatches, Debt Intolerance, and Original Sin. Why They Are Not the Same and Why It Matters“. In: Sebastian Edwards (Hrsg.): *Capital Controls and Capital Flows in Emerging Economies: Policies, Practices and Consequences*. Chicago: University of Chicago Press, S. 121–169.
- Giddens, Anthony (1984): *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Goff, Sarah C. (2018): „Fair Trade: Global Problems and Individual Responsibilities“. In: *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 21(4), 521–543.
- Gulati, Iqbal (1980): *International Monetary Development and the Third World: A Proposal to Redress the Balance*. New Dehli: Orient Longman.

- Haas, Peter M. (1992): „Epistemic Communities and International Policy Coordination“. In: *International Organization* 46. Nr. 1, S. 1–35.
- Hassoun, Nicole (2012): *Globalization and Global Justice: Shrinking Distances, Expanding Obligations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hausmann, Ricardo/Panizza, Ugo (2003): „On the Determinants of Original Sin: An Empirical Investigation“. In: *Journal of International Money and Finance* 22, S. 957–990.
- Herzog, Lisa (2018): „Global Trade with an Epistemic Upgrade“. In: *Moral Philosophy and Politics* 5(2), 257–279.
- Herzog, Lisa (in Vorbereitung): „International Financial Domination. Global Reserve Currencies From a Perspective of Justice“.
- Howse, Robert (2007): *The Concept of Odious Debt in Public International Law* (= United Nations Conference on Trade and Development Discussion Papers 185). July 2007, <https://ideas.repec.org/p/unc/disap/185.html>, abgerufen am 11.12.2018.
- IMF (2010): „Reserve Accumulation and International Monetary Stability“. 13. April, www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/041310.pdf, abgerufen am 11.12.2018.
- Kahn, Elizabeth (2012): „Global Economic Justice: A Structural Approach“. In: *Public Reason* 4. Nr. 1–2, S. 48–67.
- Kennedy, David (2016): *A World of Struggle. How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*. Princeton, Oxford: Oxford University Press.
- Keynes, John Maynard (1980): *The Collected Writings, Volume XXV: Activities, 1940–44 – Shaping the Post-war World: The Clearing Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krishnamurthy, Meena (2014): „International Financial Institutions“. In Darell Moellendorf/Heather Widdows (Hrsg.): *Handbook of Global Ethics*. Abingdon: Routledge, S. 230–250.
- Mehrling, Perry (2011): *The New Lombard Street: How the Fed Became the Dealer of Last Resort*. Princeton: Princeton University Press.
- Milanovich, Branco (2016): *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Boston: Harvard University Press.
- Miller, David (2001): „Distributing Responsibilities“. In: *The Journal of Political Philosophy* 9. Nr. 4, S. 453–471.
- Miller, Richard W. (2010): *Globalizing Justice. The Ethics of Poverty and Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Moore, Alfred (2017): *Critical Elitism. Deliberation, Democracy and the Problem of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moyo, Dambissa (2010): *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa*. London: Penguin.
- Oreskes, Naomi/Conway, Erik M. (2010): *Merchants of Doubt. How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*. New York, Berlin, London, Sydney: Bloomsbury.
- Pogge, Thomas (2002): *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms* Cambridge: Blackwell.
- Pogge, Thomas (2008): *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. 2. Auflage. Cambridge: Polity.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

- Reddy, Sanjay (2005): „Developing Just Monetary Arrangements“. In: Christian Barry/Thomas Pogge (Hrsg.): *Global Institutions and Responsibilities: Achieving Global Justice*. Oxford: Wiley-Blackwell, S. 218 – 234.
- Risse, Mathias (2005): „How Does the Global Order Harm the Poor?“ In: *Philosophy and Public Affairs* 33. Nr. 4, S. 349 – 376.
- Rogoff, Kenneth (2013): „America’s Endless Budget Battle“. *Project Syndicate* vom 01.10.2013, <https://www.project-syndicate.org/commentary/kenneth-rogooffwhat-a-us-default-would-mean-for-america-and-the-world?barrier=true>, abgerufen am 11.12.2018.
- Ronzoni, Miriam (2009): „The Global Order: A Case of Background Injustice? A Practice-dependent Account“. In: *Philosophy & Public Affairs* 37. Nr. 3, S. 229 – 256.
- Ruggie, John G. (2004): „Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors, and Practices“. In: *European Journal of International Relations* 10. Nr. 4, S. 499 – 531.
- Sack, Alexander N. (1927): *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières: traité juridique et financier*. Paris: Recueil Sirey.
- Schumacher, E.F. (1943): „Multilateral Clearing“. In: *Economica* 10. Nr. 38, S. 150 – 165.
- Triffin, Robert (1961): *Gold and the Dollar Crisis*. New Haven: Yale University Press.
- United Nations (2009): *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf, abgerufen am 11.12.2018.
- Valentini, Laura (2011): *Justice in a Globalized World*. Oxford: Oxford University Press.
- Viehoff, Juri (2018): „Eurozone Justice“. In: *Journal of Political Philosophy* 26. Nr. 3, S. 388 – 414.
- Wenar, Leif (2015): *Blood Oil. Tyrants, Violence, and the Rules that Run the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Xiaochuan, Zhou (2009): „Reform the International Monetary System“. BIS Review www.bis.org/review/r090402c.pdf, abgerufen am 11.12.2018.
- Young, Iris Marion (2011): *Responsibility for Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Teil 6: **Politik und Religion**

Volker Gerhardt

Politische Ordnung als Bedingung religiöser Freiheit

Es wäre mir unmöglich, auch nur den Versuch zu machen, den dichten Zusammenhang von Wissen und Glauben und damit auch den von Politik und Religion in einem Kurzvortrag zum Thema zu machen, wenn ich anderswo dazu nicht schon mehr gesagt hätte (Gerhardt 2015, 2017). So aber kann ich mir erlauben, mit der Geschichte großzügig umzugehen und kurzerhand zu systematischen Fragen zu kommen, die es ermöglichen, zu einem in nahezu allen Weltgegenden unzureichend oder gar nicht gelösten praktischen Problem einen Vorschlag zu machen, der eine elementare Bedingung von Verständigung und Frieden auf der Welt betrifft. Darin liegt keine Geringschätzung der sozialen Gegensätze oder des Verlangens nach Wohlstand und äußerer Sicherheit, allein schon deshalb nicht, weil auch hier die Religionen einen Grund, einen Anlass oder auch einen Vorwand für ihren Beitrag zum Leben der Menschen haben.

1

Nach einer Vorlesung, in der ich auf *vorantike Stationen des Nachdenkens über Technik* hingewiesen hatte, wurde ich gefragt, warum ich bei der Behandlung des *Alten Testaments* zwar die mühevolle *Feldarbeit* durch Adam, Kain und ihre Nachkommen, die *Arche Noah*, die über ein Jahr in Anspruch nehmende *kosmetische Vorbereitung der Esther* auf ihre Hochzeit mit Nebukadnezar, die *Klage Hiobs* über den Frevel durch den das Erdreich durchwühlenden *Bergbau* sowie den aufwendigen *Palastbau des Königs Salomon* behandle – aber nicht den *Turmbau zu Babel*, der doch zum Sinnbild technischer Überheblichkeit des Menschen geworden ist.

Nach erneuter Lektüre der kurzen Passage in *Genesis* 11 konnte ich nur sagen, dass es dort nicht, wie man landläufig meint, um die Bestrafung der *technischen Hybris des Menschen*, sondern um seinen Ungehorsam gegenüber dem Befehl Gottes geht: Noah und seine Söhne hatten nach überstandener Flut den göttlichen Auftrag erhalten, sich in alle Länder auszubreiten und sich dort fruchtbar zu mehren. Doch sie waren nur in die üppig ausgestattete mesopotamische Ebene hinabgestiegen und schickten sich an, mit dem Wolkenkratzer ein weithin sichtbares Zeichen ihrer Sesshaftigkeit zu geben.

Also diene die Sprachverwirrung dem Ziel, die Menschen auseinanderzutreiben, so dass sie sich in ihrem wechselseitigen Nichtverstehen *weltweit* verteilen und in ihrer jeweiligen Sprache ihre eigenen Kulturen gründen würden.

Es wäre blasphemisch, darüber zu spekulieren, was die Absicht Gottes bei diesem *Migrationsbefehl* gewesen sein könnte. Aber es dürfte auch einen Gott nicht überrascht haben, dass die Menschen an den Orten ihrer neugefundenen Aufenthalte mit der Zeit auch ihre eigenen Götter verehrten. Die wechselvolle Geschichte des jüdischen Volkes von Abraham über Joseph und die Könige zeigt, dass nicht nur der eigene Glauben, sondern auch die Wahrnehmung des *abweichenden Glaubens der anderen* eine Konstante, ja sogar ein *Prinzip der Treue Gottes* zu seinem Volk gewesen ist.

Doch ganz gleich, was sich Gott bei der Zulassung so vieler Religionen allein im afro-eurasischen Raum des Vorderen Orients gedacht haben mag: Die *Vielfalt der Religion ist ein historischer Tatbestand*, der wesentlich zur Kulturgeschichte der Menschheit gehört: Die Gemeinschaften der Menschen *wussten* von ihren religiösen Differenzen, haben sie gepflegt und sich dabei keineswegs nur wechselseitig voneinander abgegrenzt! Sie haben sich vielmehr gerade in religiösen Dingen aufmerksam beobachtet und haben voneinander gelernt. Sie waren besonders daran interessiert, welche Götter und welche Riten jeweils bei den anderen erfolgreich waren. Die Neigung, die Erfolg verheißenden rituellen Praktiken zu übernehmen, ist vielfach belegt. Herodot führt vor, wie sehr dies auch für die Griechen des fünften vorchristlichen Jahrhunderts gegolten hat.

Damit bin ich bei meinem ersten Punkt: Die Vielfalt der Religionen, mit ihren zahlreichen Gemeinsamkeiten und partiellen Gegensätzen, ist keine neue Erscheinung der sogenannten globalisierten Welt, sondern sie ist das seit Menschengedenken vorgegebene Element des schon immer im Weltmaßstab erfahrenen religiösen Lebens. Das relativ Neue besteht darin, dass territoriale Grenzen nicht länger einen (wenigstens erhofften) Schutz vor den Religionen der anderen bieten und dass auf der inzwischen restlos besiedelten und damit klein gewordenen Oberfläche der Erde sich keine Religion die Freiheit herausnehmen kann, auch in politischer Absicht über die Bewohner eines Territoriums zu bestimmen. *Jede – auch noch so abgelegene – politische Herrschaft muss grundsätzlich dem Lebensrecht aller Menschen genügen.*

2

Soweit wir sehen können, gehen die zivilisatorisch wirksamen Religionen in ihrer Entstehung und Entwicklung von dem zu ihrer Zeit verfügbaren *Wissen* aus. Das Wissen legt auch den Grund für die auf das Göttliche gerichteten Erwartungen.

Insofern haben sie alle einen *rationalen Kern*, der auch darin sichtbar bleibt, dass Wissen dem Glauben die *propositionale Struktur* sowie die gleichen *grammatischen* und *semantischen Regeln* vorgibt.

Der *Glauben* wird lange Zeit gar nicht eindeutig vom *Wissen* unterschieden. Aber es ist erkennbar, dass zur Zeit des Aufkommens von schriftlich überlieferten und versicherten Religionen bereits erste Praktiken des *technischen, mathematischen, astronomischen, geographischen* und *medizinischen Wissens* zur Verfügung stehen, so dass man genügend Erfahrung damit haben kann, dass alles *Wissen* von den durch menschliches Tun direkt in Gang zu setzenden und durch Berechnungen vorhersehbaren Vorgängen *nicht ausreicht*, um allein die Wissensbegierde, geschweige denn die persönlichen und allgemein menschlichen Erwartungen, die mit dem Leben und Handeln verbunden sind, zu befriedigen. Man hatte schon hinreichend Erfahrungen mit dem Wissen, um sicher sein zu können, dass es nicht in der Lage ist, den Menschen wenigstens in den entscheidenden Lebensfragen Antworten zu geben oder auch nur Trost zu spenden.

Es reicht vor allem nicht mit Blick auf das, was jeder über seine persönliche Zukunft, über den Verlauf von Naturkatastrophen, den Ausgang folgenschwerer Geschäfte oder über den Ausgang von Kriegen wissen möchte. So sollte und konnte die nach Art eines Wissens von ahnungsvollen *Propheten*, hohen *Priestern* oder kundigen *Schriftgelehrten* verkündete *Gewissheit* Abhilfe schaffen, um wenigstens *Zuversicht* zu verbreiten.

Erst unter dem Einfluss eines methodischen Nachdenkens durch die Philosophen des fünften und vierten vorchristlichen Jahrhunderts wurden *Wissen und Glauben* kategorial getrennt, und – spätestens mit dem Wirken des Apostels Paulus – auch in die christliche Überlieferung übernommen.

Heute tun wir so, als stünden sich Wissen und Glauben wie zwei gegensätzliche Einstellungen des Menschen zu sich und seiner Welt gegenüber. Und so vielfältig die in Philosophie, Theologie und Wissenschaftstheorie verhandelten Unterscheidungen auch sind (vgl. Kemmerling 2017):¹ Sicher ist, dass Wissen und Glauben nicht nur auf das Engste zusammengehören, sondern dass sie sich wechselseitig fordern!

Das ist allein daran zu sehen, dass bereits der ernsthafte pragmatische Einsatz des Wissens einen *Glauben an das Wissen* voraussetzt und dass dort, wo wir uns mit dem sich ja in allen Lebenslagen rasch als unzureichend zeigenden

¹ Wenn ich auf weitergehende Literaturhinweise verzichte, bedeutet das nicht, dass es keine gibt. Dass die philosophische Literatur zwischen Platon, Kant, Hegel und Nietzsche voller wichtiger Hinweise ist und im Hintergrund steht, muss ich nicht betonen. Aber es gibt auch neuere Arbeiten von Bultmann, Kutschera, Dalfert, Schulz und Petzold – vom Wittgenstein des *Tractatus* ganz zu schweigen.

Wissen befassen, ein *Glauben* nötig ist. Auch wenn die Wissenschaftler dies nicht gerne zugeben: Bereits an der Grenze zwischen Gegenwart und Zukunft hat das Wissen dem Glauben Platz zu machen. Und es versagt völlig, wenn wir uns fragen, was das Leben – nicht nur in diesem oder jenem Verlauf, sondern überhaupt – *bedeutet*.

Sinnfällig wird das an den jederzeit benötigten Überzeugungen in *Moral*, *Politik* und *Kultur*, so dass die Hauptfrage darin besteht, worin die Besonderheit des *religiösen Glaubens* besteht. Hier reicht es mit Blick auf die Religion nicht aus, auf den höheren *Anteil des Gefühls*, die größere *Verbindlichkeit kultureller* und *familiärer Traditionen*, die *ästhetische Eindringlichkeit religiöser Überlieferungen* sowie auf ein *Vertrauen* in ein *göttlich* (oder *Gott*) genanntes *Ganzes des Daseins und der Welt* zu verweisen. Denn es ist offensichtlich, dass auch nicht-religiöse Formen des Selbst- und Weltvertrauens ohne vergleichbare affektive, traditionale und totalisierende Annahmen über die jeweilige *Ganzheit von Person, Menschheit, Geschichte und Welt* nicht auskommen.

Auch das *religiöse Bewusstsein* beruht wesentlich darauf, wie sich das Individuum in seinem Welt- und Selbstverhältnis begreift. Um das zu qualifizieren, werden gern die Attribute des „*Subjektiven*“ und des „*Privaten*“ verwendet. Und je nach Kontext tun sie durchaus ihren Dienst:

Als „subjektiv“ gilt in der Wissenschaftssprache alles, was der „Objektivität“ der Erkenntnis gegenübersteht. Auch wenn das subjektive Erleben in Ethik und Ästhetik reich und vielfältig sein kann, ist es doch durch den Gegensatz zur Objektivität lediglich *negativ* bestimmt. Und das ist, so meine ich, zu wenig.

Beim Begriff des „Privaten“, der ja schon von seiner ursprünglichen Bedeutung her den „Raub“, den „Vorbehalt“ und somit die „Ausnahme“ von der Zuständigkeit der *res publica* bezeichnet, ist das nicht anders. In der jeweiligen Begrenzung kann es gut und richtig, ja notwendig sein, den Glauben an das Göttliche als „subjektiv“ und „privat“ zu bezeichnen. Denn das lässt viel Raum, um den religiösen Glauben nicht als zwingend für alle und jeden zu verstehen. Wer seine Gründe hat, sich als glaubensfern, ungläubig oder atheistisch zu bezeichnen, muss die Freiheit haben, in dieser Überzeugung zu leben, ohne Nötigung, auch nur seine Gründe offenzulegen.

In theologischer Dimension aber greifen beide Begriffe, der des *Subjektiven* wie der des *Privaten*, zu kurz! Hier liegt in der *Individualität* die angemessene Auszeichnung eines Glaubens, der sich unmittelbar dem *Universellen* gegenüberstellt. Dafür gibt es einen guten metaphysischen Grund: Das eine zeigt sich nur im innigsten Kontrast zum anderen, ohne dazu einer weiteren Rahmenbedingung, wie *Objektivität* oder *Publizität* sie benötigen, zu bedürfen (vgl. Gerhardt 2012).

Der Glauben an das Göttliche geht über alle subjektiven oder privaten Formen der Meinung, der Annahme, der Überzeugung, der Erwartung, der Zuversicht oder der Hoffnung hinaus, indem er niemals bloß als *individuell*, sondern immer auch als *existenziell* und zugleich als *universell* begriffen und gewürdigt werden muss. Dies aber, ohne einen Anspruch mit sich zu führen, andere auf denselben Weltbegriff zu verpflichten – andere also, die ihrerseits auch in ihrer Individualität anerkannt werden müssen, um überhaupt als Gesprächs- oder Handlungspartner infrage zu kommen. Anders als Subjektivität kann Individualität nicht durch Argumentation, schon gar nicht durch Zwang überboten oder überblendet werden. Die Individualität des Anderen wird in Korrespondenz zum eigenen Selbstverständnis zwingend vorausgesetzt.

Unabhängig davon bedarf auch jeder *Glauben* des *Wissens*, wie es in den Büchern und Lehren der tradierten Religionen bewahrt ist, wie es durch die Kulturgeschichte und die Theologie präzisiert werden kann und wie es sich durch die Erkenntnisse der Wissenschaften belehren lassen muss.

3

Nach dem Sprung in die Vorgeschichte und dem nachfolgenden Schritt zur systematischen Analyse des notwendigen Zusammenhangs zwischen den (sehr wohl zu unterscheidenden) Leistungen des Wissens und des Glaubens, wage ich einen kurzen Satz in die politische Zukunft, die nirgendwo anders als bereits in der Gegenwart beginnt.

So stark Religionen mit Wissen aufgeladen sind, so viel unschätzbare Gelehrsamkeit in ihren heiligen Büchern auch bewahrt sein mag: Sie scheinen von sich aus nicht die Kraft zu haben, sich auf ihre Gläubigen und damit auch auf sich selbst zu beschränken. Glaubensgemeinschaften glauben offenbar nicht, ihren Gläubigen den Weg zum Heil allein durch den Glauben ebnen zu können. Sie halten es vielmehr für ihre Pflicht, auch die Nicht-Gläubigen davon zu überzeugen, dass vornehmlich ihre Praxis, die Lebensform, auf die sie zu verpflichten suchen, die von ihnen offerierte Erlösung versprechen können.

Diese Überzeugung, so abwegig sie angesichts der gleichzeitig agierenden Vielzahl von Religionen auch erscheinen mag, wird man den Religionen nicht ausreden können. Sie gehört offenbar zu ihrem Selbstverständnis, so wenig Selbstvertrauen in den Gehalt ihrer Heilsbotschaft darin auch zum Ausdruck kommt. Religiöser Glauben möchte sich vor Gott und vor seinesgleichen bezeugen, so sehr die individuelle Natur des Glaubens dem auch entgegensteht. Selbst Lutheraner, die ihren Glauben im hoch individualisierten Bewusstsein des *solus Christus* bekennen und mit Recht die *Friedfertigkeit* dieses Jesus Christus ins

Zentrum rücken, sprechen so, als sei nichts dabei, sich auf den angeblichen „Missionsbefehl“ ihres Heilands zu berufen.

Solange die Religionsgemeinschaften hier nicht selbst zu einer angemessenen Selbstbescheidung finden, muss man ihrer Missions- und Bekehrungslust Grenzen setzen! Sie müssen daran gehindert werden, die Verkündigung ihres Glaubens mit Aufdringlichkeit oder gar mit Zwang und Gewaltsamkeit zu betreiben. Dabei haben sie auch Kindern und Jugendlichen gegenüber darauf zu achten, dass deren Überzeugungen sich in der Entfaltung ihrer *freien Einsicht* und ihres *eigenen Urteils* bilden können.

Dass dies in Familien und in kleinen Gemeinschaften keine leichte Aufgabe ist, sieht man sofort. Aber hier wenigstens einen *Vorsatz*, vielleicht sogar eine *Maxime* oder ein *Ethos* zu begründen, ist ein elementarer Punkt in der Selbsterziehung der Religionen, die auf Dauer nur so wahrhaft überzeugte Anhänger gewinnen können. Wenn es richtig ist, dass der Glauben letztlich nur eine *individuell gegründete*, lediglich *existenziell gültige* und am Bewusstsein der *Universalität des Ganzen* ausgerichtete Erwartung sein kann, muss auch die Erziehung dahin individuelle Wege eröffnen.

Dazu gehört, dass sich die Glaubensgemeinschaften dem Einzelnen gegenüber nicht nach Art einer Zensurbehörde seines Wissens und seines Urteils aufspielen. Jeder muss, um nur ein Beispiel zu nennen, aufgrund seines *selbsterworbenen* Wissens *selbst* entscheiden können, ob er den Darwinismus für wissenschaftlich aufschlussreich hält oder nicht. Er muss auch, ungeachtet aller gesellschaftlichen Hilfspflichten, selbst darüber bestimmen können, wie er sterben möchte.

Im Vergleich zur Lage nach dem gescheiterten Turmbau zu Babylon ist das wahrhaft neue der gegenwärtigen Situation, dass die Menschen mit ihrem jeweiligen (schon längst nicht mehr bloß an die *Sprache* gebundenen) Welt- und Selbstverständnis nicht mehr voreinander ausweichen können. Es ist auch nicht mehr allein der knappe Raum auf der Oberfläche der Erde, der die Menschen aneinanderbindet. Wissenschaft, Technik, Handel, Sport und Tourismus – nicht zu vergessen: die gemeinsame Lebensgefahr, unter der sie durch ihre selbstproduzierten Waffen in jeder Minute stehen – machen die *Menschheit zu einer kleinen planetaren Schicksalsgemeinschaft*, die sich verbindlichen Verhaltensregeln zu unterstellen hat, wenn es sie noch in einer Weise geben soll, dass es erlaubt ist, von *Menschheit* zu sprechen und auf *Humanität* zu hoffen. Die wiederum ist es, die einen Weg zu einem von eigenen Einsichten getragenen Glauben ermöglicht, der nicht in Konflikt zu einer Politik stehen muss, die sich die Erhaltung und Entfaltung der Menschheit zum Ziel setzt.

Eine solche das einvernehmliche Nebeneinander von Religion und Politik ermöglichende Form des Lebens muss auf für beide Seiten verbindliche Regeln

gegründet sein: Sie müssen auf *Gegenseitigkeit* angelegt sein, sie haben die *prinzipielle Gleichheit und Freiheit* eines jeden nicht nur anzuerkennen, sondern auch zu sichern. Solche Regeln können nur *rechtliche* sein, die *politisch* durchzusetzen und mit *zivilen Mitteln* zu wahren sind. Wenn die *Religionen* in der sie tragenden Vielfalt ihrer Bekenntnisse noch eine Zukunft haben wollen, haben sie die *Dominanz des allgemeinen Rechts* und die *Ordnungsleistung der Politik* anzuerkennen.

Der Verzicht auf den „Missionsbefehl“ ist hier nicht mehr als ein *Beispiel* für das, was von den Kirchen in einer ihre religiöse Vielfalt anerkennenden Welt erwartet werden muss. Dabei können sie sich gegenseitig ein Beispiel geben. Aber die Impulse dazu müssen aus *politischen Einsichten* kommen, die letztlich *menschenrechtlich fundiert* sein müssen. Deshalb kann in der modernen Welt keine Religion eine Zukunft haben, die das Menschenrecht nicht anerkennt und die nicht auch in ihrem Inneren jedem Gläubigen das Recht gewährt, die Entscheidung für oder gegen den Glauben selbst zu treffen.

Aus der menschenrechtlichen Verpflichtung aller Religionen folgt, dass keiner Religion der Status einer rechtsprechenden Gewalt zuerkannt werden kann. Es mag begrenzte Möglichkeiten zu einer *Disziplinargerichtsbarkeit* geben, wie sie in Berufsgenossenschaften, in der Wissenschaft oder im Sport üblich sind. Aber das Recht, die Freiheit eines Menschen einzuschränken, kann keiner noch so ehrwürdigen religiösen Institution zugestanden werden. Es ist die *Politik*, die hier die Regeln vorgibt und die Aufsicht führt.

Auch mit diesen Hinweisen gebe ich nur Beispiele für den *Vorrang der politischen Ordnung* für alles, was im Handeln von Religionsgemeinschaften geeignet sein könnte, die *Freiheit von Mitbürgern*, welchen Glaubens sie auch sind, zu gewähren. Die Politik als weltliche Macht hat die Ordnung für das gemeinschaftliche Leben vorzugeben und für deren Einhaltung zu sorgen.

4

Das alles schließt nicht aus, dass die Religionen höchst erwünschten Anteil am zivilgesellschaftlichen Leben nehmen. Sie haben im Inneren wie im Verhältnis der Staaten zueinander ihre Stimme zu erheben und sollten in allen Fragen des öffentlichen Lebens durch Abgabe ihres begründeten Urteils gegenwärtig sein, sobald und solange es um religiöse Belange geht. Doch auch hier haben sie die Freiheit des Einzelnen ernster zu nehmen als sie dies etwa in den biopolitischen Debatten der Gegenwart oder in der Aufarbeitung der Missbrauchsskandale tun.

Insgesamt ist zu wünschen, dass alle Religionen die Konsequenz ziehen, *gemeinsam Verantwortung* für das zivile Leben zu tragen. Das wissenschaftliche

Wissen organisiert sich längst in international vernetzten Vereinigungen, die eine eigene Stimme haben und vielfältige Formen der Beratung von Gesellschaft und Politik nutzen. Die Wissenschaft erkennt längst ihre Verbindlichkeiten gegenüber der menschlichen Gemeinschaft an. Der Glauben ist dagegen im internationalen Rahmen nur partiell organisiert, wie etwa in dem auch „Weltkirchenrat“ genannten *Ökumenischen Rat der Kirchen* oder in der seit Jahrhunderten weltweit agierenden römischen *Kurie*. Hier werden verständlicherweise primär die Interessen der zugehörigen Gläubigen wahrgenommen.

Dabei darf es nicht bleiben! Es gibt weltweite technologische, wissenschaftliche und politische Entwicklungen, die den Glauben insgesamt betreffen. Darüber sollten sich die Glaubensgemeinschaften auch weltweit verständigen. In den großen Fragen der globalen Politik: Frieden, Schutz der Umwelt, Gesundheit und Ernährung, Wahrung des Rechts und namentlich Asyl, Terrorismus und Toleranz, sind sie alle betroffen. Es käme somit darauf an, dass die Religionen in ein sie alle einbindendes Gespräch miteinander finden, um in der Lage zu sein, angesichts der zahlreichen Probleme, die sie alle betreffen, mit *einer Stimme* zu sprechen.

Es ist ein vorrangiges weltpolitisches Ziel, dass möglichst alle Glaubensgemeinschaften in einer weltumspannenden Organisation zusammenfinden, um aktiv an der Wahrung einer Welt mitzuwirken, in der der Glauben geschützt und geachtet wird. Das könnte nach Art der *UNO*, also in einer ständigen *Weltkonferenz der Religionen* geschehen und sollte eine Chance bieten, deren eigenes Interesse gegenüber der Politik zu artikulieren. So paradox es klingt: Ein globales Forum der Glaubensgemeinschaften könnte auch einen Weg eröffnen, den Glauben von seiner Abhängigkeit von einer Politik zu befreien, die nur die Machtinteressen der jeweils Herrschenden verfolgt.

Wenn es gelänge, in Anerkennung der Notwendigkeit des Wissens und der Wissenschaft sowie im Respekt vor den Instanzen des Rechts und einer ihm verpflichteten Politik ein weltweit sichtbares Zeichen für die *Freiheit des Glaubens* zu setzen, wäre das wohl der wichtigste Dienst, den man dem Glauben erweisen kann.

Bibliographie

- Gerhardt, Volker (2012): *Öffentlichkeit. Die politische Form des Bewusstseins*. München: Beck.
 Gerhardt, Volker (2015): *Der Sinn des Sinns. Versuch über das Göttliche*. 4. Auflage. München: Beck.
 Gerhardt, Volker (2017): *Wissen und Glauben. Ein notwendiger Zusammenhang*. 2. Auflage. Stuttgart: Reclam.
 Kemmerling, Andreas (2017): *Glauben*. Frankfurt am Main: Klostermann.

Thomas Meyer

Bürgerschaft und kulturelle Identität

1 Politische Bürgerschaft und Säkularisierung

Die politische Theorie des Liberalismus hat die Bedingungen formuliert, die erfüllt sein müssen, damit in der nachmetaphysischen Ära politische Herrschaft mit Anspruch auf allgemeine Gültigkeit legitimiert werden kann. Das entscheidende Kriterium dafür liegt in der *politischen* Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger als Partner und Teilhaber des Gesellschaftsvertrags, auf den sich in letzter Instanz alle politische Herrschaft zurückführen lassen muss. Die politische Gleichheit der Bürger abstrahiert bewusst und mit starken Gründen von allen weltanschaulich-religiösen Besonderheiten, welche die einzelnen Bürger zur Übernahme der politischen Bürgerrolle motivieren. Das gilt nicht nur für die Gewinnung allgemeiner Legitimationsnormen im Sinne eines fiktiven Gründungsaktes, sondern ebenso im Hinblick auf die aktuelle Gesetzgebung. Bürgerschaft, der gleichermaßen legitimierende wie verpflichtende Bürgerstatus, kann folglich unter modernen Bedingungen nur das Recht jedes Bürgers bedeuten, gleichberechtigt mit allen anderen Bürgern über die Regeln der Konstituierung des politischen Gemeinwesens zu entscheiden und in fortwährender Gleichberechtigung an den politischen Entscheidungsprozessen des Gemeinwesens beteiligt zu sein.

Demokratische Bürgerschaft ist ohne diese Vorstellung der *Transzendenz aller Besonderheiten* nicht vorstellbar: Sie entsteht erst aus der Fähigkeit und Bereitschaft der Bürger, für eine von allen gewollte Form des öffentlichen Zusammenlebens als Bürger alle besonderen Gruppen-Identitäten zurückzustellen. Das haben wenige so genau auf den Punkt gebracht wie Thomas Jefferson – in einer Situation der Staatsgründung durch Bürger, die so gut wie ausnahmslos engagierte Christen waren. Sie repräsentierten freilich die Vielfalt unterschiedlicher Denominationen, und sehr viele von ihnen die Geschichte der Verfolgung in ihren Herkunftsländern durch eine Staatsmacht, die sie im Namen einer mit Macht durchgesetzten religiösen Wahrheit verfolgt hatte. Dieser liberale historische Gründungskompromiss der USA gilt als *Jeffersonian Compromise*. In seiner Epoche war er ein Kompromiss nahezu ausschließlich zwischen rivalisierenden Varianten starker christlicher Religiosität. Bemerkenswert und historisch an ihm ist vor allem der Umstand, dass er dennoch nicht versucht, etwas wie einen christlichen Minimalkonsens in die Verfassung zu schreiben, sondern die Bürgerrolle in einer Zeit konsequent säkularisiert hat, in der die zugehörige Gesellschaft gerade nicht säkularisiert war.

Die Gleichverteilung der politischen Rechte und Pflichten ist die generative Idee politischer Herrschaftslegitimation der Moderne. Sie bezieht sich, in den Grenzen des unantastbaren Kerns der Menschen- und Bürgerrechte, auch auf die immer wieder neu gestellten meta-politischen Entscheidungsfragen, wie die Rechte der Menschen und Bürger auszulegen und im Widerspruchsfall zueinander zu regulieren sind. Kern der bürgerlichen Grundrechte war historisch der Schutz einer auf die Sicherung des persönlichen Eigentums gegründeten Freiheit. Religion galt im Denken des klassischen Liberalismus als wesentlicher Teil des Eigentums einer Person, über das weder der Staat noch Dritte verfügen dürfen. Bürgerschaft kann als eine reflexive Rechtebegründung verstanden werden. Sie ist durch Grundrechte konstituiert, die sie zugleich selbst institutionalisiert und interpretiert. Zum Kern der Grundrechte und damit der Bürgerschaft gehörte von Anbeginn die Freiheit der Religionsausübung, die immer auch schon eine Freiheit *von* Religion einschloss. Im liberalen Zeitalter konnte niemand mehr zu einer Religion oder zu Religion überhaupt gezwungen werden. Einen rechtsstaatlichen Bürgerstatus als Ausdruck einer Religion oder in der Form gestufter Privilegien für bestimmte Religionen kann es im Rahmen liberaler Verfassungen nicht geben. Auf der Basis einer Religion lässt sich der politische Bürgerstatus nicht begründen.

Das gilt auch für die sogenannte post-säkulare gegenwärtige Epoche. Es ist oft genug gezeigt worden, dass die aus der europäischen Tradition der Aufklärung abgeleitete Erwartung systematisch enttäuscht worden ist, die eine weltweit unwiderstehlich voranschreitende Säkularisierung prophezeit hatte. Ebenso enttäuscht wurde die Hoffnung der Aufklärung, dass eine die Wahrheit sicher verbürgende substanzielle Vernunft, die alle Menschen teilen, dereinst den Platz der Religion im metaphysischen Zeitalter einnehmen würde. Allerdings müssen im Hinblick auf die Bürgerrolle drei Bedeutungsebenen von Säkularisierung klar unterschieden werden. Die klassische Säkularisierungsthese bezog sich ja, wie vor allem José Casanova gezeigt hat, auf drei unterscheidbare Dimensionen: erstens, das Schwinden der *persönlichen* religiösen Glaubensüberzeugungen auf ganzer Front; zweitens die Verdrängung der Religion aus den sich zunehmend spezialisierenden *gesellschaftlichen* Teilsystemen und drittens die *Entsakralisierung der Öffentlichkeit*, vor allem in Form der Trennung von religiösen Wahrheitsansprüchen und politischer Legitimation (Casanova 2000). Die tatsächliche Entwicklung ist für jeden dieser drei Bereiche getrennt zu beschreiben und zu bewerten. Das gilt global, für Europa und ebenso für Deutschland.

A Zur persönlichen Religiosität

Die Zahl der Religionslosen in Deutschland übersteigt mittlerweile die jeder der beiden christlichen Konfessionen und erst recht die der hinzugekommenen Religionen. Insgesamt ist der Anteil der praktizierenden Christen zu einer überschaubaren Minderheit in der Gesellschaft geworden. Freilich, um diesen Befund zu ergänzen, zu einem in der Zivilgesellschaft wahrscheinlich überrepräsentierten wichtigen Faktor für die moralische Infrastruktur der Gesellschaft (Amitai Etzioni). In diesem Sinne ist die private Religiosität nicht nur privat, sondern *subpolitisch relevant* und gesamtgesellschaftlich produktiv, aber nicht regelmäßig im eigentlich politischen Sinne bei der Setzung verbindlicher Regeln für alle:

28% jeweils katholische resp. evangelische Christen, zusammen ca. 55%

5,5% Muslime, ca. 1% alle anderen Religionen, zusammen ca. 6,5%

38% Nicht-Konfessionelle (davon 0,5 Mio. organisiert).

B Zur gesellschaftlichen Dimension

Ein sehr deutlicher Rückgang ist auf der Ebene der Prägekraft religiöser Überzeugungen, Normen und Praktiken für die verbreiteten Lebensstile und Alltagsethiken und als *gesellschaftsweite* Sinngebung zu verzeichnen. Die sozial-kulturellen Milieus, die von geteilten religiösen Überzeugungen und Praktiken durchdrungen sind, repräsentieren soziale Minderheiten. Eine ganz andere Frage in der gesellschaftlichen Dimension wäre freilich, inwiefern gewisse historische Tiefenprägungen der gemeinsamen Geschichte in mehreren der großen Milieus oder der gesamten nicht-migrantischen Gesellschaft als Hintergrund wirksam bleiben. Es fällt aber auf, dass es ungeachtet dessen die Vertreter der organisierten Religion sind, vorab die der beiden christlichen Konfessionen, die in den meisten Debatten über ethisch sensible gesellschaftliche, politische und kulturelle Streitfragen regelmäßig mit einem besonderen moralischen Legitimationsanspruch auftreten, so als repräsentierten sie noch immer die gemeinsame Ethik der ganzen Gesellschaft.

C Verhältnis von Staat und Religion

Das betrifft dann schon die Dimension des Verhältnisses von Staat und Religion. Die Säkularität des Staates hat sich im Kern im „Westen“ überall, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, weitgehend vollzogen. Es sind auch keine libe-

ralen Stimmen zu hören, die das bedauern oder gar diesen Teil der Säkularisierung rückgängig machen wollen. Das gilt unabhängig davon, ob der Weg eines symbolisch radikalen *Laizismus* gewählt wird wie in Frankreich, ob der Weg der *aktiven Neutralität* des Staates wie in Deutschland eingeschlagen wird oder ob an der *rituellen Staatkirchlichkeit* symbolisch festgehalten, diese aber in praktischen Fragen nicht beachtet wird wie in Großbritannien.

Vor diesem Hintergrund möchte ich mich im Folgenden auf zwei, wie ich meine, vernachlässigte Probleme des Themas konzentrieren. Das ist zum einen die Frage: Welche politischen Folgen hat die *essenzielle Asymmetrie* zwischen der *Organisationsmacht* der christlichen Kirchen und den säkularen Teilen der Gesellschaft für die politische *Staatbürgerrolle* und die Demokratie?

Und zweitens: Verdrängt die fast vollständige Konzentration der Debatte auf den politischen Umgang mit den religiös-konfessionellen Differenzen der Bürger in der kulturell pluralistischen Demokratie das ebenso wichtige Problem der *allgemein kulturellen* Grundlagen von politischer Bürgerschaft und Demokratie? Der ersten Frage werde ich mich ausführlich zuwenden, die Antwort auf die zweite Frage möchte ich am Ende nur skizzieren.

2 Die Asymmetrie der Lebenswelten

Der Anteil der Nichtreligiösen an der Gesellschaft in Deutschland ist, wie erwähnt, mittlerweile größer als der jeder der beiden christlichen Konfessionen (38% verglichen mit je 28%). Säkulare Weltanschauungen und Lebensformen, etwa solche der *humanistischen Tradition*, finden hingegen in den öffentlichen Räumen der modernen Mediengesellschaft in Europa so gut wie keine nennenswerte Repräsentanz. Sie organisieren sich nur noch in relativ kleinen, höchst einflussarmen „Weltanschauungsgemeinschaften“, die in den Medien überhaupt keine Rolle spielen und sich daher in der öffentlichen Wahrnehmung auch nicht zu einem zusammenhängenden Bild verdichten. Als politische Lobbygruppe fallen sie wegen ihrer Organisationsschwäche fast komplett aus. Sie verfügen heute weder über ein gemeinschaftsbildendes quasi-sakral *weltanschauliches* noch über ein *ikonographisches* oder *rituelles* Symbolkapital, das sie im Wandel der Zeiten jeweils in aktualisierter Form auf kreative Weise ausbeuten oder in neue Projekte mit Massenwirkung investieren könnten.

Das ist in Europa nicht naturgegeben und war in einer Reihe europäischer Länder einmal ganz anders. Die hierzulande über *ein Drittel der Gesellschaft* umfassende sozialdemokratische Arbeiterbewegung der Zeit vor der Hitler-Diktatur enthielt eine ausdifferenzierte Freidenkerkultur mit einer Vielzahl säkularer kultureller Teilorganisationen in den Bereichen Wissenschaft, Kunst und Le-

benspraxis und weit über *eine Million* aktivistische, zahlende Mitglieder (Eichberg 1986, S. 182–183). Sie bot ein von der Wiege bis zur Bahre bergendes und sinnstiftendes Netz von Sozial- und Kulturvereinen, Symbolen, Feerritualen und Gemeinschaftsformen, das auf der Basis der großen Texte von philosophischer Aufklärung und kultureller Klassik einen eigenen *symbolischen Kosmos* hervorbrachte. Sie wurde 1933 zerschlagen, wobei sich allerdings die Nationalsozialisten einige ihrer Bruchstücke in transformierter Form aneigneten. Ein zeitweiliger Wiederaufstieg nach dem Zweiten Weltkrieg gelang zwar in einigen skandinavischen Ländern, aber in Deutschland nur in geringen Schwundformen. Ihre Pervertierung in den beiden deutschen Totalitarismen des Jahrhunderts und die mediale Erlebniskultur der Nachkriegsjahre haben ihr dann weitgehend den Boden entzogen. Geschrumpfte Restbestände sind nur noch am Wegesrand der modernen Erlebniskultur zu besichtigen. Das Ende des offiziellen Klerikalismus als konstituierendem Gegner hat ihnen darüber hinaus die mobilisierende Kraft entzogen.

Heute haben die beiden einschlägigen Freidenkerverbände zusammen nur noch ca. 30.000, überwiegend allerdings überaus aktive, Mitglieder, mit lokalen Schwerpunkten wie Berlin und Ruhrgebiet. Teile der linken Freidenkereliten haben sich in den emanzipatorischen Sektor der säkularen Freimaurerwelt zurückgezogen, der sich ja prinzipiell jedes öffentlichen Wirkens enthält. Die moderne Gesellschaft ist in ihren Lebenswelten infolgedessen von einer kennzeichnenden und folgenreichen Asymmetrie geprägt. Während die Zahl der bekennenden und praktizierenden Christen kontinuierlich geschwunden ist, haben deren Großorganisationen ihre öffentliche Rolle eher verstärkt. Ihre Sichtbarkeit in den Lebenswelten ist beachtlich und ihre Bedeutung für die entscheidenden Ereignisse und Einschnitte der Lebenspraxis ist selbst für eine beträchtliche Anzahl von jenen Menschen groß, in deren alltäglicher Lebenspraxis die zugehörigen Glaubensinhalte erloschen sind oder sogar abgelehnt werden. In der politischen Arena kommen ihre Sichtbarkeit und Wirksamkeit folglich einer Monopolstellung nahe:

Evang. Kirchgänger: 1% der Gesellschaft (entspricht 3,4 % der 22,3 Mio. Mitglieder)

Kath. Kirchgänger: 1–2% der Gesellschaft

Das immense symbolische Tröstungs- und Erlösungskapital und das jahrtausendelang erprobte ikonographische Universum der Massenfaszination sowie die erwiesene Meisterschaft in der Handhabung alltagspraktischer Rituale verleiht den christlichen Kirchen zwei einzigartige Fähigkeiten: Sie behalten eine Bedeutung auch für die Lebenspraxis von Menschen, denen ihre Verkündigung eigentlich gleichgültig geworden ist; und sie erreichen Menschen jeden Bildungs-

und Kulturniveaus, weil ihre Botschaft nahezu unbegrenzte Deutungs- und Anschlussmöglichkeiten eröffnet.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist in Deutschland weit und breit nichts mehr in Sicht, das für Menschen einer säkularen Mentalität und Lebensführung einen vergleichbaren Dienst leistet oder leisten könnte. Das meiste von dem, was der Einzelne in dieser Hinsicht noch suchen mag, leisten die genau für diese Zwecke zunehmend spezialisierten und popularisierten Sparten der Fernsehprogramme, der Social Networks und von Youtube, die Surrogate von Lebenssinn als unterhaltsamen Zeitvertreib liefern und scheinbar für jeden Anspruch auch spielerisch angebotene und konsumierbare Lebensmodelle feilbieten.

Sie werden in der privathäuslichen Isolation konsumiert, ohne Aufwand, ohne Anstrengung, ohne soziale Bindung und ohne jede Verpflichtung. Daraus kann jenseits der *para-sozialen Wirkung* des medialen Angebots etwas wie gesellschaftliche Vernetzung oder gar die Einheit großer sozialer Organisationen von kulturell und mental Gleichgesinnten nicht mehr entstehen. Es sind nur noch kleine Gruppen weit überdurchschnittlich aktiv Engagierter im säkular-humanistischen Sektor der Gesellschaft, die auf Milieu- oder Organisationsbildung hinarbeiten.

3 Eine demokratische Repräsentationslücke

Diese Asymmetrie hat weitreichende Folgen für die politische Kultur und für die Repräsentativität der Demokratie. Auf der Ebene der politischen Kultur entspricht ihr eine sogar noch verstärkte Asymmetrie der Sichtbarkeit und der Wirkmöglichkeiten der Kirchen in den Schulen und durch die Massenmedien auch in der großen Öffentlichkeit. Sie sind dort kontinuierlich als ein selbstverständlicher Bestandteil des öffentlichen Lebens sichtbar, während die säkulare Gesellschaft als solche in dieser Hinsicht unsichtbar bleibt. Das gilt exemplarisch für so gut wie alle Debattenveranstaltungen, Diskussionsrunden und Talkshows, wo rituell für die christlichen Konfessionen und mittlerweile oft für die Sprecherinnen und Sprecher des Islam ein fester Platz vorgesehen ist, aber nicht für die Repräsentanten säkularer Lebensformen.

Diese kulturelle Schieflage spiegelt sich direkt in einer politischen Asymmetrie. Es ist ja aus der empirischen Demokratietheorie bekannt, dass der Einfluss, den gesellschaftliche Interessen auf den politischen Prozess nehmen können, direkt von ihrem gesellschaftlich-politischen *Sanktionspotenzial* abhängt. Dieses wiederum folgt aus dem Grad der Organisierbarkeit eines jeden gesellschaftlichen Interesses und aus seiner Systemrelevanz. Das zeigt sich etwa in der

Spannweite zwischen dem Einfluss von Gewerkschaften und Fluglotsen auf der einen Seite und Krankenhausinsassen und Verbrauchern auf der anderen. Die Kirchen nehmen mit ihren Mitgliederzahlen und ihrem medialen Gewicht einen der Spitzenplätze in der Einflusshierarchie ein. Die Gesetze des asymmetrischen Interessen-Pluralismus, die unsere Demokratie prägen, sind vor Jahren von Claus Offe in exemplarischer Weise formuliert worden. Der große säkulare gesellschaftlich-kulturelle Sektor gehört weitgehend zu den *depressed areas*, einer vernachlässigten Größe im öffentlichen Raum und im politischen Prozess.

Diese Asymmetrie äußert sich politisch unter anderem in drei auf je eigene Weise hochsensiblen Dimensionen: Dem *Curriculum an Elementarschulen*, den gelegentlich öffentlich erhobenen Ansprüchen von Kirchenvertretern, das Christentum sei eine Art *ethisch-kulturelle Fundierung der Verfassung*, und in der parlamentarischen Gesetzgebung, wenn bei ethisch hochsensiblen Themen, wie den Regelungen über Anfang und Ende des menschlichen Lebens, etwa des Schwangerschaftsabbruchs oder der Sterbehilfe, religiöse Sprecher für ihre Stimme ein besonderes politisches Gewicht beanspruchen.

A Das Curriculum der Elementarschulen

Ich möchte hier nicht zu der Frage Stellung nehmen, welche Probleme das Prinzip der aktiven Neutralität des Staates künftig aufwerfen wird, wenn die Repräsentanten der neu ins Land kommenden Religionen deutlich zunehmen und unvermeidlich auf deren volle Gleichberechtigung bei der staatlichen Anerkennung, Unterstützung und Zuwendung drängen. Es wird ja bereits intensiv darüber diskutiert, ob sich das geltenden „Staatskirchenrecht“ dann noch halten kann – oder soll. Ein anderes, eigentlich ebenfalls gravierendes, Problem will ich nur mit einer Frage streifen. Lassen sich die Verträge zwischen Landeskirchen und einigen Bundesländern über den „bekenntnisorientierten Religionsunterricht“ in den Schulen wirklich rechtfertigen, wenn dieser komplett öffentlich finanziert und Teil des Lehrplans ist, ohne dass angemessene säkulare Alternativen für die Schülerinnen und Schüler angeboten werden, die aus weltanschaulichen Gründen nicht an ihm teilnehmen wollen? Jedenfalls wachsen die Zweifel daran, je größer der Bevölkerungsanteil der Nicht-Religiösen wird. Besonders im Hinblick darauf, dass die betroffenen Kinder in dieser prägenden Lebensphase oft überhaupt keinen Werte bildenden Unterricht erfahren.

B Eine Art „religiöse Meta-Verfassung“?

Die Kernfrage bei diesem Thema lautet, ob die christliche Religion als eine Art ungeschriebene Prämisse oder Tiefenstruktur des Grundgesetzes (oder anderer liberaler Verfassungen in Europa) gelten kann oder sogar muss. Sie bekommt immer wieder neu Nahrung durch das berühmte Diktum von Wolfgang Bockenförde über die nichtverfassungsmäßigen Voraussetzungen liberal-demokratischer Verfassungen: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“ (Bockenförde 1991, S. 112).

Dieser intuitiv völlig einleuchtende Satz hat in den Debatten seit seiner Veröffentlichung 1976 mindesten drei unterschiedliche Lesarten erfahren, die eine gewisse öffentliche Wirkung entfaltet haben.

Die erste Lesart geht auf den ehemaligen evangelischen Bischof Wolfgang Huber zurück. Er hat mehrfach den Anspruch erhoben, dass die Garantie für die angemessene Erfüllung dieser Voraussetzungen nur von den Christen kommen könne, da deren Religion in Deutschland als eine Grundlage des Grundgesetzes gelten müsse. Dabei zielte er durchaus auf die Gründe und den Ursprung, also den Inhalt der Verfassung, und nicht nur auf die individuellen Motive heutiger Christen hinsichtlich des Schutzes der Verfassung.

Die zweite Lesart stammt von Larry Siedentop, der dieser Deutung eine Art geschichtsphilosophischer Weihe erteilt. Er vertritt die Auffassung, das „Christentum“ selbst sei schon seit seinen Anfängen die historische Revolution gewesen, die mit der Begründung eines *ontologischen Individualismus* zugleich auch den politischen Liberalismus ins Leben gerufen habe. Das Christentum verkörpere mithin die „ursprüngliche Verfassung Europas“ (Siedentop 2000). Es seien die Gedanken der ethischen Gleichwertigkeit, der Ausrichtung des Glaubens an der individuellen Gewissensorientierung und des universellen Geltungsanspruchs, die diese Einzigartigkeit des Christentums und seine substanzielle Liberalität verbürgten. Daher könne die politische Identität des Kontinents allein von einer Revitalisierung seiner christlichen Grundlagen erwartet werden. Diese Mahnung verbindet der Autor mit einer Warnung vor den Irrwegen des Multikulturalismus und den politischen Potenzialen des Islam in Europa.

Die dritte Lesart schließlich ist die von Jürgen Habermas. Er macht darauf aufmerksam, dass für die dauerhaft zuverlässige Übersetzung der ethischen Normen von Rechtsstaat und Demokratie in soziale Lebenspraxis unterstützende Lebenswelten vorhanden sein müssen, in denen die handelnden Individuen sozialisiert werden und in die sie eingebettet bleiben. Den christlichen Milieus komme in Europa dabei eine besondere Rolle zu. Und zwar aus zwei Gründen: zum einen wegen ihrer immer noch beispiellosen Größe und relativen Geschlossenheit, zum anderen wegen ihrer durch überwiegende *Selbst-Zivilisierung* er-

reichten liberalen Verfasstheit. Habermas unterscheidet in seiner Betrachtung klar zwischen *Gründen* und *Motiven* bei der Interpretation des Böckenförde-Satzes. Und fügt an anderer Stelle ein alles entscheidendes Argument hinzu, das auch den aus demokratietheoretischer Sicht notwendigen Kommentar zu den Lesarten von Huber/Ratzinger und Sidentop enthält. Er erinnert nämlich daran, dass nicht die christliche Religion an sich, sondern erst eine bestimmte Stufe ihrer Selbst-Zivilisierung die Gründe hervorbringen und die Motive tragen kann, die sie zu einer kulturellen Ressource für demokratische Verfassungen werden lässt.

Zivil im liberaldemokratischen Sinne war die christliche Religion ja in keiner ihrer Varianten von Haus aus – ganz im Gegenteil. Aber sie hatte in ihrem europäischen Hauptstrom als Reaktion auf die Aufklärung, die ihren Absolutismus auflöste, die Kraft zu einer dreifachen Selbstreflexion:

Das religiöse Bewusstsein musste erstens die kognitiv dissonante Begegnung mit anderen Konfessionen und anderen Religionen verarbeiten. Es musste sich zweitens auf die Autorität von Wissenschaften einstellen, die das gesellschaftliche Monopol an Weltwissen innehaben. Schließlich muss es sich auf die Prämissen des Verfassungsstaates einlassen, die sich aus einer profanen Moral begründen. Ohne diesen Reflexionsschub entfalten die Monotheismen in rücksichtslos modernisierten Gesellschaften ein destruktives Potential (Habermas 2001, S. 14).

Aus der Perspektive der Demokratietheorie und der säkularen Bürgerrolle lautet daher das Resümee: Die normativ-inhaltliche Begründung der rechtstaatlichen Verfassung ist keine originäre Leistung der christlichen Religion, aber die im liberalen Sinne zivilisierten christlichen Milieus können wichtige Stützen für sie sein. Böckenförde selbst hat noch einen weiteren Schluss aus seinem Satz gezogen: Wollte der demokratische Rechtsstaat in die Gesellschaft, besonders das Bildungswesen, durchgreifen, um dort Orientierungsangebote zu fördern, aus denen die Motivation verlässlich und dauerhaft hervorgehen kann, von der er selbst lebt, so würde er damit seinen eigenen normativen Anspruch dementieren. Er hat damit nahegelegt, dass der Satz auch bedeute, dass der demokratische Rechtsstaat einen Schritt ins Totalitäre schon dann unternimmt, wenn er einen nicht-christlichen Werteunterricht an seinen Schulen verbindlich macht, der sich der Begründung seiner politischen Grundwerte widmet.

Vertreter des Humanismus halten dieser Auffassung entgegen, dass für das Verständnis des säkularen Charakters der Staatsbürgerrolle nirgends mehr getan werden könne als im *gemeinsamen* Ethikunterricht an den Schulen. Die Grundwerte der Bürgerrolle – Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität, Pluralismus, Toleranz, Anerkennung des Anderen, Verantwortung und Partizipation – sind einer profan-vernünftigen Begründung fähig, die unabhängig ist von spezifischen Glaubensüberzeugungen oder konfessionellen Bindungen. Die praktische Philosophie der

Gegenwart führt dies ja in zahlreichen Varianten vor, die in je unterschiedlicher Annäherung Argumente für den Geltungsanspruch dieser politischen Grundwerte bieten. Und zwar, wie es einem Unterricht an den Schulen der Demokratie angemessen ist, in der kritischen Form von Argument und Gegenargument, die allen Bürgerinnen und Bürgern zugänglich sind und einleuchten können. Nicht nur die Annäherung an die Ziele eines solchen Ethikunterrichts, also die überzeugende Grundlegung der politischen Grundwerte selbst, sondern auch der Prozess, in dem sie erarbeitet werden, sollte dem Beispiel der *sokratischer Methode* folgen. Der Ethikunterricht kann auf dem Wege praktischer Erfahrung vermitteln, dass die Bürgerrolle etwas ist, das alle verbindet, unabhängig davon, wie sie die letzten individuellen Lebensfragen jeweils für sich selbst beantworten.

Die Fähigkeit zum Verständnis und zum Führen einer argumentativen Debatte ist ja die kulturelle Lebensbedingung der rechtsstaatlichen Demokratie. Darauf in geeigneter Weise hinzuwirken, muss dem wertgestützten Staat nicht nur erlaubt sein, es ist seine Pflicht. Die Rolle eines bekenntnisorientierten Religionsunterrichts bleibt davon unbehelligt. Im Übrigen ist doch zu erwarten, dass eine nachwachsende Generation, die die guten Gründe und die praktische Bedeutung der demokratischen Grundwerte aus einem konfessions- und kulturübergreifendem Unterricht gut kennt, gegenüber staatlicher Bevormundung eher kritikfähiger wird.

Habermas Beschreibung der zivilisierenden Leistung der dreifachen Selbstreflexion der christlichen Tradition schließt mit einer nachdenklichen Erinnerung:

Das Wort „Reflexionsschub“ legt freilich die falsche Vorstellung eines einseitig vollzogenen und abgeschlossenen Prozesses nahe. Tatsächlich findet diese reflexive Arbeit bei jedem neu aufbrechenden Konflikt auf den Umschlagplätzen der demokratischen Öffentlichkeit eine Fortsetzung (Habermas 2001, S. 14).

Der Anspruch der christlichen oder auch anderer Sprecher religiöser Gemeinschaften, Stützen der Demokratie zu sein, beruht also auf der durchaus kontingenten Voraussetzung, dass ihnen die Zivilisierung ihres Absoluten immer wieder gelingt; im Zeitalter des *Fundamentalismus* durchaus keine Selbstverständlichkeit.

C Gesetzgebung

Es gab in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland einen bemerkenswerten Präzedenzfall für den Versuch, die Grundwerte der christlichen Tradition

als die eigentliche *Tiefendimension* der geschriebenen Verfassung in Stellung zu bringen. Damit sollte eine unliebsame Politik der parlamentarischen Mehrheit entlegitimiert werden. Die neue sozialliberale Regierung wollte im Jahr 1969 auf zentralen Feldern wie der Mitbestimmung und der Schwangerschaftsunterbrechung den verfassungsmäßigen Spielraum für die gesetzliche Neuregelung der sozialen Grenzen des Eigentumsrechts und der Schwangerschaftsunterbrechung nutzen (vgl. Gorschneck 1977; Kimminich 1977). In der folgenden Debatte wurde eine Art „christliche Aura der Verfassung“ reklamiert, in deren Licht der Gesetzgeber die geschriebenen Artikel auszulegen habe. Das Bundesverfassungsgericht schien von Argumenten dieser Art nicht ganz unbeeindruckt. In den USA ist die Vorstellung einer *weltanschaulichen Aura* der Verfassung, die das oberste Gericht neben dem profanen Text in seine Urteilsfindung einbeziehen kann, ein umstrittenes öffentliches Diskussionsthema. Sogar in der verfassungsrechtlichen Debatte hat sich dort die Vorstellung eines *weltanschaulichen Halbschattens* der Verfassung, unter dem Terminus *penumbra*, eingebürgert, der selbst eine Art übergeordnetes Verfassungsrecht konstituiert.

Der große Unterschied, um den es hier aus einer humanistischen Sicht geht, bezieht sich auf die Ebenen der politischen Debatte. Dürfen die religiös begründeten Argumente in den politischen Diskussionen über die ethisch besonders sensiblen Fragen projektiv in die Verfassung hineingelegt, sozusagen auf eine Metaebene gerückt werden? Damit würden sie unanfechtbar und der Diskussion enthoben. Oder müssen sie wie alle profanen Argumente mit dem Risiko des Scheiterns gleichrangig in die Debatte zwischen den Staatsbürgern eingebracht werden? Dabei können die Vertreter religiöser Traditionen durchaus eine besondere Rolle spielen. Sie dürfen erwarten, dass die in die Sprache der Religion eingelassenen symbolischen Ressourcen des Lebenssinns und der ethischen Tabus ihrer Gesellschaft ein besonderes Gehör und oft sogar einen besonderen Respekt verdienen. Diese können Werte und Hoffnungen verkörpern, die es unbedingt zu erhalten gilt, auch wenn sie nicht immer gleich ohne große Verluste in die eingespielte profane Sprache übersetzt werden können. Das gilt etwa für die symbolischen Formulierungen „Ehrfurcht vor der Schöpfung“ oder „Ehrfurcht vor dem Leben“, also wie es Hans Jonas formulierte, vor etwas, das wir zwar endgültig zerstören, aber nicht selbst neu schaffen können – besonders dann, wenn wir gar nicht genau wissen, was dabei alles durch bestimmte Handlungen unwiederbringlich zerstört würde. Freilich kann im Verhältnis der Bürger zueinander am Ende der Diskussion kein Sonderwissen aus Glauben den Ausschlag geben, sondern nur das Argument, das alle überzeugt – alles andere wäre ein Schritt in die Theokratie.

4 Dimensionen kultureller Voraussetzungen von Bürgerschaft

Bei den *soziokulturellen Grundwerten*, die den Kern der politischen Kultur der Demokratie und der Bürgerrolle ausmachen, handelt es sich um Überzeugungen, zu denen sich Menschen auf der Basis höchst unterschiedlicher weltanschaulicher, religiöser oder profan vernünftiger Letztbegründungen entscheiden können. Die empirische Forschung zeigt, dass die *Grundeinheit* für gemeinsam geteilte *politisch-ethische Wertüberzeugungen* nicht die großen Weltreligionen sind, weil aus ihnen prinzipiell konträre politische Schlussfolgerungen abgeleitet werden können, sondern jeweils in gesellschaftlichen Kontexten konkret situierte subnationale *sozial-kulturelle Milieus*. Es gibt in den USA ebenso wie in Indien, Indonesien oder der Bundesrepublik Deutschland und andernorts Milieus von Christen verschiedener Observanz, gleichfalls von Muslimen, Hindus, Buddhisten und säkularen Weltanschauungen, in denen die politischen Grundwerte des kulturellen Pluralismus und des demokratischen Rechtsstaats vorbehaltlos gelten. Es gibt überall aber auch unterschiedlich große fundamentalistische Milieus all dieser Religionen und Weltanschauungen, die diese Werte vehement bekämpfen. Für die Bürgerschaft in der Demokratie geht es allein um die Übereinstimmung bei den demokratischen Grundwerten, vor allem auch, um die Vielfalt selbstbestimmter Glaubens- und Lebensweisen zu garantieren.

Eine verbindende politisch-soziale Kultur in der kulturell-pluralistischen Demokratie setzt aber offenbar deutlich mehr voraus als die materiellen Güter *gute Arbeit und Wohnung für alle*. Sie verlangt auch mehr als eine gemeinsame Sprache. Worauf es ankommt, ist, dass möglichst alle, die im selben Gemeinwesen leben wollen, eine *öffentliche Kultur* des Zusammenlebens teilen. Das gilt für die *politische Kultur* der Demokratie und ihren Kern, religiöse Differenzen und politische Gegnerschaft nie in persönliche Feindschaft abgleiten zu lassen, sondern in gegenseitigem Respekt zu bewältigen. Es gilt ebenso für die *zivile Kultur* des Umgangs miteinander in Lebenswelt und Zivilgesellschaft, geprägt von den Regeln der gleichen Anerkennung anderer Religionen und Lebenskulturen; es gilt erst recht für die uneingeschränkte Gleichheit der Geschlechter und sexuellen Identitäten symbolisch und real. Und es gilt für das Gebot der Höflichkeit, also für Rücksichtnahme und Respekt gegenüber allen im öffentlichen Raum. Es kommt aber noch etwas Entscheidendes hinzu: Die sozialen Demokratien Europas unterscheiden sich von vielen anderen Ländern unter anderem durch ihre *solidarische Sozialkultur*, die den Horizont von Familie und Clan überschreitet und den inklusiven Sozialstaat erst möglich macht.

Alle genannten Dimensionen der öffentlichen Kultur sind voraussetzungsreich und gewöhnungsbedürftig – das zeigen ja schon die gar nicht so wenigen hiesigen „Eingeborenen“, die damit noch anhaltende Probleme haben. Für gemeinsame Bürgerschaft bedarf es mehr als eines reibungslosen Nebeneinanders der kulturell Verschiedenen im Sinne des „*Multikulturalismus*“. Es spricht viel dafür, dass der entscheidende Schub für ein „Neues Wir“ von einer Bürgerbewegung ausgehen muss, der es gelingt, um beim deutschen Beispiel zu bleiben, die „*Willkommenskultur*“ des Jahres 2015 in ein neues Engagement zu verwandeln, das die kulturell-religiös Verschiedenen überall in den Lebenswelten und der Zivilgesellschaft zusammenbringt.

Bibliographie

- Böckenförde, Ernst W. (1991): *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Casanova, José (2000): „Private und öffentliche Religionen“. In: Hans-Peter Müller/Steffen Sigmund (Hrsg.): *Zeitgenössische amerikanische Soziologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 249 – 280.
- Eichberg, Henning (1986): „Freidenkerbewegung“. In: Thomas Meyer/Karl-Heinz Klär/Susanne Miller/Klaus Novy/Heinz Timmermann (Hrsg.): *Lexikon des Sozialismus*. Köln: Bund Verlag, S. 182 – 183.
- Gorscheneck, Gunter (1977): *Grundwerte in Staat und Gesellschaft*. München: C.H. Beck.
- Habermas, Jürgen (2001): *Glauben und Wissen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kimminich, Otto (1977): „Die Grundwerte im demokratischen Rechtsstaat“. In: *Zeitschrift für Politik* 24. Nr. 1, S. 1 – 17.
- Siedentop, Larry (2000): *Demokratie in Europa*. Stuttgart: Klett-Cotta.

Esther D. Reed

Ecclesial Life and Political Practice: Re-Appropriating Augustine's Political Rhetoric in Contexts of Risk and Counter-Terrorism Strategy

1 Context

On 7 September 2015, Prime Minister David Cameron announced in the House of Commons that two ISIL fighters of British nationality, Reyaad Khan and Ruhul Amin, were killed in airstrikes by RAF remotely piloted aircraft. “We should be under no illusion”, said the Prime Minister “their intention was the murder of British citizens, so on this occasion we ourselves took action” (Parliament. House of Commons 2015, Column 25). The Prime Minister was clear that Britain’s approach to ISIL-related terrorism includes acting overseas to tackle the threat at source:

We took this action because there was no alternative. In this area, there is no Government we can work with; we have no military on the ground to detain those preparing plots; and there was nothing to suggest that Reyaad Khan would ever leave Syria or desist from his desire to murder us at home, so we had no way of preventing his planned attacks on our country without taking direct action. The US Administration have also confirmed that Junaid Hussain was killed in an American airstrike on 24 August in Raqqa (Parliament. House of Commons 2015, Columns 25–26).

He affirmed that the strike was not part of coalition military action against ISIL in Syria but was, rather, a targeted strike to deal with a clear, credible and specific terrorist threat to the UK at home: “There was a terrorist directing murder on our streets and no other means to stop him” (Parliament. House of Commons 2015, Column 27). The Prime Minister justified the killing of a British citizen in the sovereign territory of another nation on the grounds of a specific threat to UK security; the strike was: “necessary and proportionate for the individual self-defence of the United Kingdom”. The United Nations Security Council was to be informed of this conduct in self-defence.

Two years prior to this announcement, on 18 September 2013, Ben Emmerson, United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms expressed concern in an interim report about a number of legal questions on which there was no clear international

consensus around consent by a state to the use of force by another state on its territory, when a state is unable or unwilling to take action against armed groups within its borders. At issue, said Emmerson, was the scope of anticipatory self-defence, how the test of whether a deprivation of life is arbitrary is to be applied, and, yet more significantly, whether the threshold rules for engaging international humanitarian law remain primarily territorial in character or are to be determined by levels of violence on a case-by-case basis (Emmerson 2013, paras. 51–68). Emmerson recognised that questions remained for many concerning the right to self-defence and the geographical location of lethal targeting. While acknowledging that there was no clear international consensus, however, he has called for efforts to seek agreement between states on these issues, and urged the United States in particular to clarify its position.

Also in September 2013, Christof Heyns, in his report as a United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, urged that global security required states to follow existing international law when using drones for targeted killing:

Peace should be the norm, yet such scenarios risk making its derogation the rule by privileging force over long-term peaceful alternatives. The expansive use of armed drones by the first States to acquire them, if not challenged, can do structural damage to the cornerstones of international security and set precedents that undermine the protection of life across the globe in the longer term (Heyns 2013a, para. 16).

Heyns called for transparency by states using armed drones, disclosure of criteria for targeting, and the bringing of practices and policies in line with international standards, “including their standing orders and rules of engagement as well as their targeting norms” (Heyns 2013a, para. 109). More generally, he was concerned with the lowering of standards for the use of lethal force:

I am in particular concerned about the emergence of an approach in terms of which self-defence, especially interpreted in this way, would be seen as a stand-alone or independent defence of the deadly use of drones or targeted killing, in general. In terms of such an approach, the risk is that neither IHRL nor IHL norms are applied as a secondary regime, to govern the use of force against individuals. The effect of an approach that self-defence is an independent and sole justification for targeted killing would risk expanding, for all States, the notion of who can be targeted and killed, as well as the notion of where such killings may take place (Heyns 2013b, p. 4).

Heyns was concerned *inter alia* that drone technology made the political decision to kill terror suspects so much easier; this technology gives nation states the capacity to deploy deadly and targeted force on the territories of other states without immediate threat to military service personnel.

In the UK, a Joint Committee on Human Rights inquiry into the UK Government's policy on the use of drones for targeted killing was announced on 29 October 2015. Chaired by Rt Hon Harriet Harman MP, this inquiry sought clarification of Government policy, its legal basis, decision-making procedures that should precede such a legal use of force, and mechanisms for accountability. Its conclusions included the recommendation that the Government provides clarification of its position on the following legal questions:

- its understanding of the meaning of the requirements of “armed attack” and “imminence” in the international law of self-defence;
- the grounds on which the Government considers the Law of War to apply to a use of lethal force outside armed conflict;
- its view as to whether Article 2 ECHR applies to a use of lethal force outside armed conflict, and if not why not;
- its understanding of the meaning of the requirements in Article 2 ECHR that the use of force be no more than absolutely necessary, and that there is a real and immediate threat of unlawful violence, in the context of the threat posed by ISIL/Da'esh; and
- its understanding of the legal basis on which the UK takes part in or contributes to the use of lethal force outside armed conflict by the US or any other country adopting the same or a similar view with regard to the use of lethal force (Parliament. House of Lords and House of Commons Joint Committee on Human Rights 2016, pp. 84–85).

The counter-move to the position implied in these questions is, of course, is that security threats are changing. For present purposes we note a similar concern about the lawfulness and ethics of the inquiry's conclusions voiced by international lawyer Mary Ellen O'Connell. She argued that the United Kingdom Parliamentary Joint Committee on Human Rights began its report on UK targeted killing in the wrong place; it began with drone technology, moved on to terrorism, and only then reached the appropriate starting point: the right to life (O'Connell 2016, p. 205). Similarly, investigative journalist Chris Cole has challenged the adequacy of Government responses to the Joint Committee on Human Rights inquiry's requests for clarifications. So, for instance, he challenges the vagueness with which the Ministry of Defence 2017 Joint Doctrine Publication 0–30.2 *Unmanned Aircraft Systems* treats these issues. “The document seems to be attempting to ‘define away’ issues relating to the development of autonomous weapons”, he says “and aiming to providing reassurance rather than substance” (Cole 2017, para. 3). Legal and ethical challenges include the meaning of ‘imminence’ in the international law of self-defence and, more generally, the need for a strong legal framework. Threats from terrorist attacks are real. Different kinds of expo-

sure to danger are associated with the degradation of international law and the consequences of taking Action regarding a purported risk that might not be realised; issues concerning international justice, institutional responsibility and moral hazard run alongside issues of national defence.

2 Attitudes to Risk

The backdrop to the claim advanced in this essay that Augustine's discussion of (in)ordinate loves still has relevance in the liberal, democratic West, where the threat of terrorism is a factor in our national life, is coloured by societal attitudes to risk. Of interest is whether and/or how attitudes to risk might bear upon attitudes to international justice in the face of cross-border terrorist activity and shifts toward the reconfiguring of war as risk management (Heng 2009, p. 1).¹ More specifically, the issue is how the language of risk and a developing conceptuality associated with risk calculation is expanding into discussions previously characterised in terms of threats and dangers, and what implications might follow for protections against the degradation of the international legal order (Bowring 2008, pp. 39–60), with the claim being that Augustine's political rhetoric puts questions to any present-day reduction of wide and complex security-related issues to the minimalist ethos of the risk society (Heng 2009, pp. 34–35, 144–146).

Since Mary Douglas and Aaron Wildavsky worked on risk, culture and perceptions of uncertainty in the 1980s, a central assumption in sociology and political theory has been that risk is a social construction in particular historical and cultural contexts (Douglas/Wildavsky 1982, *passim*). Ulrich Beck brought the concepts of risk and risk research to prominence in sociology and social theory over the past few decades, and is widely recognised as having expressed concerns about the consequences of modernity, fears about risk and security as a result of globalisation and its implications for the state and social organisation (Beck 1999). Beck's expansion of the concept of risk to include everything from localised hazards to the looming catastrophe of climate change could tend us toward conceptual and emotional muddle. For Beck, the idea of "the risk society" is shorthand for his account of the transition from "modern" industrial societies wherein, broadly speaking, risk was conceived as calculable to "postmodern" societies trust in the calculability of risk is waning, new paradigms of uncertainty become entrenched, and a sense of global risk opens up complex moral and po-

¹ I am grateful to James Page for conversation on this point.

litical spaces of responsibility individuals must negotiate for themselves. Risk as we are experiencing it, for Beck, is a phenomenon of a godless world wherein anxiety is becoming the dominant cultural grammar, with risks experienced at the national level inseparable from risks at the global level that are variously economic, environmental, geopolitical, societal and technological (Beck 1999, p. 333).

Risk assessment can enable immoral behaviours or be a morally responsible endeavour, albeit not context-free or politically non-committed. Those who accept with Ulrich Beck, Christopher Coker, *et al.*, that the idea of risk is the predominant political reality of our times, rapidly find themselves in debates about how risk and responsibility are intrinsically connected. At the least, the morally responsible endeavour of risk analysis is tied closely to the ways that risk is constructed and experienced differently in different cultural contexts, influenced or determined by social factors such as group membership and media portrayals, and fear as an ever-expanding part of 21st-century life in relatively developed countries. More problematically, giving 'the risk society' paradigm prominence in consideration of national security strategies might subtly influence attitudes to peace-making, critical maintenance of the rule of law, the promotion of international stability, etc., by focussing attention instead upon risk calculation and management. Beck himself recognises that concentration on those risks that governments believe *are* calculable and controllable can distract from unexpected disasters barely visible on the horizon, and that we seem to be moving from a world of enemies to one of dangers and risk (Beck 1999, pp. 3, 47). Following Augustine's lead, the challenge in what follows is not to denounce concerns about risk and the associated need for security – this would be perverse – but to discern whether and/or when these (at least partially) virtuous endeavours tip into vice, notably, unlawfulness, the relaxation and expansion of long-established rules to delimit the use of armed force, inattention to the due process of law, the prospect of perpetual war, and sometimes a mask for murder.

Questions about risk are not new. The mythic figure of Icarus avoided the risks of flying too low, where mists and rain might have weighed him down, but was drawn toward the sun's brilliant heat that melted the wax and he fell into the Aegean sea. What has changed is how risk is being assessed politically, how awareness of risk is becoming a force for change, how the rhetoric of risk management plays with electorates, and how perennial uncertainty is a driver for both action and inaction in defence, security, and other features of international relations. Christopher Coker has commented most directly on how national security strategies have moved in recent years from preoccupation with deterrence, defence and imminent dangers, to the language and practices of risk, awareness, pre-emption, precaution, surveillance, and vulnerability. His obser-

uations on the effects of anxiety before an unknown and uncertain future stand out. As governments lack confidence that we can manage risk and strategise in security, Coker underscores the role of anxiety as the dominant logic of the risk society. “What is specific to many of our own anxieties”, he argues “is that they exist in the absence of any looming historical disaster” (Coker 2009, p. 73). Donald Rumsfeld’s phrase “unknown unknowns” is symptomatic of an important change rather than simply a tautological coinage and expresses high levels of anxiety in the face of uncertainty, unknown risks and the almost ungraspable complexity of the risks that we can begin to anticipate (Coker 2009, p. ix). Aware of such levels of anxiety, Coker anticipates an increasing petrification of political processes and overly quick justification of violent responses to an increasingly wide range of risks: “We are now in the business of ‘managing insecurity’ or ‘enabling greater or lesser stability’ or guaranteeing better ‘service provision’” (Coker 2009, p. 17).

In what follows, the proposed re-appropriation of Augustine’s political rhetoric leans us toward not getting overly preoccupied with risk, that is, with calculating the probability that unwanted events might occur but, instead, toward examining our attitudes to risk such that discourse about the (dis)ordering of loves might yet yield “rhetorical tools and knives” (Badiou 2006, p. 34) that expose “the repetition of disasters” in present-day liberal democratic responses to global terrorism as much as in ancient Rome.

3 Politics East of Eden

Most readings of Augustine’s politics emphasise the presence of sin in human affairs (Niebuhr 1995, p. 120). Augustine is often held to have a low view of the ends of politics and purposes of human law after the fall. His so-called realism or highlighting of the “sense of the tragic” with respect to human nature is typically seen as “eschewing the kind of utopian ideologies that were so destructive in the twentieth century” (Smith 2005, p. 188). As Eric Gregory puts it: “Political Augustinians are rarely accused of sentimentalist naïveté” (Gregory 2008, p. 35). Augustine is often held to have had such a low view of human law and politics after the fall that his theology of law is preoccupied with restraining disorder and lawlessness not the directing of societies toward peaceable living. Human justice rarely, if ever, gets beyond the returning of evil for evil; imperial justice is not about forgiveness but punishment.

This is not the end of the story, however. That Augustine laments and lambasts the political life of Rome presupposes the proper purpose(s) of politics within divine providence; politics is “the field on which various types of

human excellence are necessarily cultivated” (von Heyking 2001, pp. 51–52). Despite the ravaging effects of sin, there is a sense in which, for Augustine, the natural and educative purpose of politics remains. In Eden, says Augustine, politics is the proper activity of rational beings seeking after their perfection: human beings are educated and learn; crops and animals are cared for and cultivated; societies are governed and diverse arts are practised (Augustine no date given, Liber 8, Cap. 9, Sect. 17). The essence of politics proper is the bond of concord that unites Edenic human being as social:

God therefore created only one single man: not, certainly, that he might be alone and bereft of human society, but that, by this means, the unity of society and the bond of concord might be commended to him more forcefully (Augustine 1998, Bk XII, Ch. 22, p. 533).

Divine providence has provided for the government of the universe, including the physical motion of the planets, beauty of the seasons, and capacity of fire both to heat for cooking and consume destructively:

All natures, then, simply because they exist and therefore have a species of their own, a kind of their own, and a certain peace of their own, are certainly good. ... they tend in the scheme of divine providence to that end which is embraced in the principle of the government of the universe (Augustine 1998, Bk XII, Ch. 5, p. 504).

Moreover, natural providence provides not only that humans live within the affection of kinship but also socially and politically. Voluntary providence, that is, which operates in the activities of humans (and angels) such that they may administer societies, practice the arts of healing, technology, education, and such like, under God. East of Eden, in the domain of voluntary providence, the purpose of politics remains essentially the same – namely, the actualising of our natural sociality in the multiplicity of roles required for co-existence in an ordered concord of obedience to divine ordinances. As von Heyking summarises: “After the Fall, politics is characterized by coercion to restrain inordinate wills, by the essential collective action problem of organization and education remains” (von Heyking 2001, p 66). Human politics cannot attain its perfections. Even Solomon with all his wisdom did not attain these heights: “if anyone hopes for so great a good as this in this world, and on this earth, his wisdom is but folly” (Augustine 1998, Bk XVII, Ch. 13, p. 801). The bond of concord, which is an end of politics, requires continual mindfulness of the kind of wholeness of sociality for which humankind has been created, and is damaged by sins of concupiscence or other harms arising from evil or destructive desires (Augustine 1998, Bk IV, Ch. 3, p. 147).

The contradiction of earthly government lies in its being both instituted by God for some kind of ordering toward common good and imbued with violence from its very birth. Augustine's mournful telling of the history of Rome implies frequently that law's violence is preferable to disorder and as a way of counteracting the manifestations of fallen human nature. Secular law must constitute the conditions for peaceable and ordered co-existence, orienting all things toward "an ordered concord of civic obedience and rule in order to secure a kind of co-operation of men's wills for the sake of attaining the things which belong to this mortal life" (Augustine 1998, Bk XIX, Ch. 17, p. 945). Ensuring that law achieves this purpose requires constant vigilance because violence is at the core of earthly empire and no wishful thinking can erase this. Hence Augustine's justification even of servitude as a punishment for the violation of the order of peace that humankind seeks by nature (Augustine 1998, Bk XIX, Ch. 15, p. 943). Hence the deplorability and yet seeming necessity of waging just wars (*L. iusta bella*): "For it is the iniquity of the opposing side that imposes upon the wise man the duty of waging wars" (Augustine 1998, Bk XIX, Ch. 7, p. 929). Augustine calls all to reflect upon this misery. If anyone does this without anguish of soul, he says, their condition is still more miserable. The bond of peace and society that is the Roman Empire and its capital city has been brought about only by outpourings of human blood. The city of this world seems only to effect peace and a semblance of justice by violent means. These realities of the fallen human condition do not excuse state violence or remove any from the obligations under God of harming no-one and doing good to all, so far as they can (Augustine 1998, Bk XIX, Ch. 14, p. 941). The precepts of the Mosaic law, including the prohibition against murder given to the Hebrew people, are now spread abroad among all the nations such that none is without some knowledge of the laws of God (Augustine 1998, Bk XIX, Ch. 23, pp. 958–959). The peace enjoyed by all estranged from God is not to be despised because a form of peace, but wretched nonetheless (Augustine 1998, Bk XIX, Ch. 26, pp. 961–962).

Augustine was not starry-eyed in his dealings with the law of empire. All the activities of civic life are enveloped in shadow or darkness *in his tenebris vitae socialis* (Augustine 1998, Bk XIX, Ch. 6, p. 927), rather than in the light of divine truth (Rist 1994, p. 215). The *City of God* especially indicates the grave dilemmas faced by lawgivers and magistrates who want to order human affairs well. The good man must often act in ways that he would long to avoid, for the world of second or fallen nature is set over against the heavenly city where fallen nature is restored by grace to purity and made perfect in Christ to enjoy eternal happiness. As bishop, he approached civil officials to intercede on behalf of debtors, got involved in day-to-day legal conflicts, commented on the duties of judges and how well they performed their role, intervened according to the cus-

tom of the day to ask judges to mitigate the sentence and to punish more leniently than the laws commanded, offered suggestions about how mediation might take place between disputing claimants, as well as helping Christians settle disputes amongst themselves about the sale of goods, disputes over land, standards of evidence, and more (Kuhn 2007, pp. 81–82; Augustine 1961, Bk VI, Chs. 8, 13; Augustine 1887, Letter 139.2). In other words, there is ample evidence of Augustine’s knowledge of the civil laws of his day, his proactive engagement with legal processes, and at least one example of his chastising churches for falling below the standards of imperial jurisprudence in their own affairs. Pilgrims journeying toward the heavenly city need the peace and security of secular order and so must obey the laws of the earthly city whereby the things necessary for the support of this mortal life are administered. He was clear that all the activities of civic life are enveloped in shadow or darkness in the light of *Civitas Dei* (Rist 1996, p. 215). Nevertheless, laws properly enacted are for the protection of societies not the furtherance of political influence. Even east of Eden, the purpose of law is to establish and maintain “the tranquility of order” (Augustine 1998, Bk XIX, Ch. 13, p. 938).

4 Rhetorical “Tools and Knives”

While attention has been paid to the rhetorical aspects of *Confessions*, the sermons and *On Christian Doctrine*, relatively few scholars have examined the political rhetoric in the *City of God*. John von Heyking’s *Augustine and Politics as Longing in the World* is a noted exception that examines how Augustine heaps scorn on the pretensions of Rome’s leaders whilst analysing simultaneously how the quest for glory that dominated Roman life decomposes into inordinate passions *and* warning believers against supposing that Christianity “has solved the problem of reconciling wisdom and power” (von Heyking 2001, p. 18). So, for instance, von Heyking draws attention to how some of Augustine’s most extreme claims about the moral destitution of the Romans are made in relation to the glory they loved ardently:

They chose to live for it, and they did not hesitate to die for it ... It was, therefore, this avidity for praise and passion for glory that accomplished so many wonderful things; things which were doubtless praiseworthy and glorious in the estimation of men (Augustine 1998, Bk V, Ch. 12, p. 207).

Beyond straightforward denunciation of Roman practices and ironic praise of Rome’s values, Augustine probes how the lust for glory is in danger of degener-

ating into vexing “the sea and the lands and the sky with her terror” (Augustine 1998, Bk V, Ch. 12, p. 208), bringing servitude to others, modes of civil religion that are impious, failure to restrain baser lusts (Augustine 1998, Bk V, Ch. 14, p. 213), the vices of cruelty and luxury (Augustine 1998, Bk V, Ch. 19, p. 224), and the extension of wars beyond their course, one of his points being that the Roman passion for glory was not virtuous but rooted in fear and characterised by loss of self-restraint such that its practices that must be condemned as “vile” (Weithman 2014, p. 243). Inordinate love of glory degenerates rapidly into the lust for domination (von Heyking 2001, p. 50). Transient glory won politically or in battle can produce a restless lust for mastery that distracts from proper creaturely glorying in God and can disintegrate into contempt for God and harm to oneself and others (Augustine 1998, Bk XIV, Ch. 28, pp. 632–633; Bk XV, Ch. 4, pp. 638–639). Augustine excoriates Rome for loving virtues for ends other than their peace and unity: “[B]ecause they did not love glory for the sake of justice, but seem rather to have loved justice for the sake of glory, they subsequently broke the treaty of peace which they had made” (Augustine 1998, Bk V, Ch. 22, p. 229).

The Roman quest for glory was not always reprehensible. Augustine cites Sallust in suggesting that glory can be won either by virtue or vice (Augustine 1998, Bk V, Ch. 12, p. 208). Some virtues contributed to raising the empire and public service, and, functioned sometimes to repress even less worthy desires. Glory-hungry ancient Romans did not hesitate to die for the republic and contributed to a working schema of government. “It was, therefore, this avidity for praise and passion for glory that accomplished so many wonderful things: things which were doubtless praiseworthy and glorious in the estimation of men” (Augustine 1998, Bk V, Ch. 12, p. 208). For Augustine, the love of glory, which is of itself a vice, may be reckoned virtuous when by it a greater vice is restrained. He remains critical, however, of philosophers who subordinate virtues to limited or inordinate ends:

[T]hey depict Pleasure as some voluptuous queen seated upon a royal throne. The virtues serve her as handmaidens, watching for her nod so that they may do whatever she commands. She commands Prudence vigilantly to enquire how Pleasure may reign and be safe. She commands Justice to bestow whatever benefits she can, in order to secure the friendships necessary for bodily comfort ... She commands Temperance to take only a certain quantity of food, no matter how delicious, lest a harmful lack of moderation should interfere with health and therefore ... with Pleasure (Augustine 1998, Bk V, Ch. 20, p. 226).

The virtues become the slaves of imperious and disreputable Pleasure. Glory is puffed up and served falsely by the virtues: “for Prudence to foresee nothing, Justice to bestow nothing, Fortitude to endure nothing, and Temperance to mod-

erate nothing other than for the sake of pleasing men and serving an inflated glory” (Augustine 1998, Bk V, Ch. 20, p. 227).

Now the prominence of this desire in the character of the Romans is shown by the fact that the temples of the gods which they established in the closest proximity to one another were those of Virtue and Honour (for they took the gifts of God to be gods themselves) (Augustine 1998, Bk V, Ch. 12, p. 210).

Today, we do not build temples to virtue and honour but elevate certain concepts and/or principles, such as collective security and democracy, to the status of quasi-religious symbols, the observance of which can substitute for government for the international common good. As the miser forsakes justice out of his love for gold, the fault lies not with the gold but with the person if love of the gold is not properly subordinated to love of other goods (Augustine 1998, Bk XV, Ch. 22, p. 679).

5 (In)Ordinate Love of Security

Maintaining the safety of the city is an ordinate love, albeit not ultimate. Augustine did not dispute the duty of a ruler to maintain the safety of a city in the temporal order. Nor, says Heyking, did Augustine reject Cicero’s analogy between the city and the eternity of the world even though he modified Cicero’s view that the world is eternal (von Heyking 2001, p. 58). While making clear Cicero’s false belief regarding the eternity of Rome, Augustine allowed the analogy to pass because of the proper responsibilities upon Rome’s leaders “to establish and maintain a city as a little world within God’s creation”. That the city appears eternal from the human perspective is false but does not render useless the work of governance pursued by those in error. At issue is when the proper concern for security and the protection of citizens tips into vice.

Substituting “security” for Augustine’s discussions of “pleasure” and “glory”, our concern becomes whether and/or when our elected governments did not love security for the sake of justice or the commonweal but seem rather to have loved each for the sake of security, thereby undermining the values worthy of empire. As for Augustine, a task for the church, and the disciplines of Christian ethics and political theology, is to hold up a mirror to those wielding political and military might to see where (at least partially) virtuous intent falls into excess, aggression, illegality and yet more war. Time and again, Augustine probes where and how (at least partially) virtuous intent falls into excess, aggression, illegality and yet more war, and/or when it results in governance

for those governed, taking counsel (L. *consulere*) with the elders, and seeking after just peace. At issue for our purposes similarly is when the quest for something not entirely without virtue (not glory but security) degenerates, or becomes vulnerable to degeneration into illegality, violence, the lust for domination, and other vices.

Augustine's warning is not to elevate too high any principle or precept, virtue or political objective. The Romans built temples to virtue and honour, worshipping as gods the gifts of God, and sought the high judgement of fellow citizens before the true God. Despite their inherent worth, temples to virtue and honour produced the usual corrupt politics not government for the commonweal:

And what is meant by "good arts" here, clearly, is the use of virtuous means rather than deceitful intrigue to arrive at honour, glory and power. Good and base men alike desire these things; but the former – the good man, that is – strives after them by the true way. This way is virtue

Now the prominence of this desire in the character of the Romans is shown by the fact that the temples of the gods which they established in the closest proximity to one another were those of Virtue and Honour (for they took the gifts of God to be gods themselves) (Augustine 1998, Bk V, Ch. 12, p. 210).

Augustine accepts that virtue and honour, as recognised by Rome, are goods and, indeed, the gifts of God. But the Romans made these goods into gods such that worship of virtue and honour came to detract from attention to the higher goods and worship of the true God. When revered for their own sake, virtue and honour tend their worshippers toward corruption, luxury and idleness, and away from attention to public good: "after the city had become corrupted by luxury and idleness" many more vices beset private citizens alongside generals and magistrates (Augustine 1998, Bk V, Ch. 12, p. 212). Virtue, honour and security can all be ordinate and also inordinate objects of love.

Note further his related warning against making "foreign iniquity" and excuse for military action desired for other political purposes. "Foreign iniquity" is sometimes welcomed, writes Augustine, because it serves political agendas:

He prays ill, therefore, who desires to have someone to hate or to fear in order to have someone to conquer. If, then, it was by waging wars that were just, and not impious or unrighteous, that the Romans were able to acquire so great an empire, should they not worship even Foreign Iniquity as a goddess? For we see that Foreign Iniquity has contributed much to the increase in the breadth of the empire, by making foreigners so unjust that they become peoples against whom just wars may be waged and the empire thereby enlarged (Augustine 1998, Bk IV, Ch. 15, p. 162).

At the least, Augustine requires his readers today to exercise an ethic of suspicion in this regard.

Whether Augustine went too far in capitulating to the demands of the Roman Empire for security and expansion remains an open question. He condemned the gratuitous violence and cruelty of prominent generals but seemed to take for granted sometimes that the leaders of the empire would seek to extend territory and the *pax Romana*, with all the violence that entailed. He comments wearily but with a degree of resignation on the constant and unrelenting warfare by which Rome grew to gigantic size: “Why must an empire be unquiet in order to be great?” “Consider the human body”, he writes, “[i]s it not enough to have moderate stature and good health?” (Augustine 1998, Bk III, Ch. 10, p. 103). An oversized body experiences ills that are greater in proportion to the size of its members. Augustine is troubled by the fury of war and the love of gain that drove Rome’s expansion but he accepts that many campaigns began as counter-offensives and the need to repel the savage incursions of enemies. Citing Sallust’s lauding of Rome’s armed defence of its liberty, fatherland and families, and the practice of conferring benefits upon subjugated peoples, Augustine appears to deem such international relations tolerable: “When Rome increased by these means, she did so honourably” (Augustine 1998, Bk III, Ch. 10, p. 104). While finding fault with individual military leaders who violated accepted norms of warfare, he broadly accepts the need to secure border territories against invaders. Nor can I tolerate Augustine’s acceptance of the torturing of the Donatists. Having initially opposed the coercion of heretics, he changed his mind not for the sake of imposing orthodoxy but because of the extent and severity of Donatist violence, and because many who had been coerced with violence were grateful for the awakening:

How many of them, now rejoicing with us, speak bitterly of the weight with which their ruinous course formerly oppressed them, and confess that it was our duty to inflict annoyance upon them, in order to prevent them from perishing under the disease of lethargic habit, as under a fatal sleep! (Augustine 1887, Letter 93.1.2)

While consistently rejecting the death penalty, pleading frequently for clemency and interrogation that stopped short of torture, never concluding that heretics should be deprived of their political rights, Augustine accepted coercion with reference to Jesus’ teaching in Luke 14:23: “compel them to enter” (*Quoscumque inveneritis cogite intrare*) (Augustine 1887, Letter 93.2.5). Whether or not we approve his decision – and I do not – Augustine lived the tension between recognition of the darkest possibilities of human sinfulness, where violent coercion is necessary for the restraint of wrongdoing and the functioning of divine providence

through human law-making and political activity, while condemning consistently the *animus dominandi*.

Beware, says Augustine, the violence that engenders violence, and those wars that spawn wars:

For though there has been, and is now, no lack of enemies among foreign nations, against whom wars have always been waged, and still are being waged, yet the very breadth of the Empire has produced wars of a worse kind: that is, social and civil wars. By these, the human race is made even more miserable, either by warfare itself, waged for the sake of eventual peace, or by the constant fear that conflict will begin again (Augustine 1998, Bk XIX, Ch. 7, p. 929).

All who regard themselves as having a duty to conduct wars should reflect with pain upon such misery. Beware wars conducted without the desired end of peace! (Augustine 1998, Bk XIX, Ch. 12, p. 934) Consider also the kind of peace wished for. Even robbers and conspirators consider the kind of peace they need to prosper their ways. Cacus, the fabled Greek wild man desired to be at peace with his body: “for all his monstrous and wild savagery, his aim was peace; for he sought by these monstrous and fierce means, only to preserve the peace of his own life” (Augustine 1998, Bk XIX, Ch. 12, p. 935). How much more is the rational person drawn by the laws of their nature desirous of peace with their fellows, so far as it lies within their power. Like a body hanging upside-down and thus out of sorts, unable to breathe easily and feeling disagreeable, so individuals, communities and peoples are oriented by nature toward peace: “The peace of all things lies in the tranquility of order, and order is the disposition of equal and unequal things in such a way as to give each its proper place” (Augustine 1998, Bk XIX, Ch. 13, p. 938).

Beware the *animus dominandi* whereby the concern for justice gives way to a lust for mastery. The *animus dominandi* takes different forms and is especially abhorrent in the terrorist. But not only bandits are answerable to the demands of justice. While Augustine does not posit in *City of God* that justice is removed entirely from the Roman Empire, readers will be familiar with the passage in which he asserts that, “justice removed, then, (*Remota itaque iustitia*) what are kingdoms (*regna*) but great bands of robbers? (*latrocinia*)” (Augustine 1998, Bk IV, Ch. 4, p. 147). In a now famous passage, he reduces the pretensions of empire without justice to the schemes of a petty pirate by calling both of their enterprises robberies.

For what are robberies themselves, but little kingdoms? The band itself is made up of men; it is ruled by the authority of a prince, it is knit together by the pact of the confederacy; the booty is divided by the law agreed on. If, by the admittance of abandoned men, this evil

increases to such a degree that it holds places, fixes abodes, takes possession of cities, and subdues peoples, it assumes the more plainly the name of a kingdom, because the reality is now manifestly conferred on it, not by the removal of covetousness, but by the addition of impunity (Augustine 1998, Bk IV, Ch. 6, p. 148).

Citing Sallust, a great proponent of the virtue of Rome, Augustine observes degeneracy after the destruction of Carthage – with vices of discord, avarice and ambition. The faults that he condemns are mostly the failures of individuals within a worldview rooted in sin but Augustine condemns war for any purpose other than that of peaceable order, and the conduct of war without humaneness. Thus he inveighs against the overthrowing of the city of Syracuse without the clemency that Marcus Marcellus was reputed to have desired, and against the cruelties that occurred during the sack of Rome (Augustine 1998, Bk I, Ch. 6, pp. 10–11). Augustine tolerates punitive and retributive military action against invaders and the gratuitously violent, but condemns the impiety of wars waged from lust for mastery or other gain. “What a great evil it was, when the Albans were provoked into war ... How great was the impoverishment of both cities” (Augustine 1998, Bk III, Ch. 14, p. 109). The impoverishment of the Albans was physical and political but that of the Romans moral and spiritual: “Take off the cloak of vain opinion, and let such evil deeds be examined naked. ... Let the cause against Alba be stated, just as that of adultery was stated against Troy” (Augustine 1998, Bk III, Ch. 14, p. 111). The cause of war against Alba had no basis in justice but is compared by Augustine to gladiators fighting for the reward of praise. “Did it make a difference that there was no arena, and that the broader battlefields were filled with the bodies, not of two gladiators, but of multitudes belonging to two peoples?” (Augustine 1998, Bk III, Ch. 14, p. 112)

6 Re-Appropriation

Bringing Augustinian rhetorical analysis to bear upon highly contested debates about the ethics of domestic security and the laws of war requires that the Christian ethicist work with criteria concerning corruption and disordered loves including the *animus dominandi*, disorder and lawlessness. The challenge is not to denounce concerns for national security from terrorist and other attacks but to discern whether and/or when this (at least partially) virtuous objective becomes so problematic that it threatens conditions required for the realisation of peace. Augustine-influenced questions will look something like:

- Is an increasing emphasis on risk and the discourse associated with the so-called “risk society” contributing to neglect of international legal order?

- Has countering “foreign iniquity” become an excuse for political objectives unrelated to long-term peace and international stability, the nurturing of just trading relations, conflict prevention, and so on?
- When is military action characterised by the political *animus dominandi*, disorder and lawlessness, and when properly constrained by a legal regime oriented toward long-term peace and stability?
- What is required to facilitate politics as the proper activity of rational beings seeking after their common perfection?

Consider the similarities between these Augustinian-influenced questions and the issues outlined.

Today, “justice being taken away” cannot simply be taken to refer to piracy, terrorism and dictatorships but also disregard of the U.N. Charter, circumvention of U.N. procedures, and failure to care adequately for the development of international law. My point is not to elevate existing international law to a quasi-mystical status that should not be touched but draw attention again to questions about whether and/or how established norms and procedures that have served to restrain the use of force, thereby reducing the incidence of armed conflicts between states, are being bypassed for less virtuous (albeit sometimes worthy) aims. Modern international law developed largely in response to Americo-European issues as a means to protect financial interests and is thus inherently problematic. This reality cannot and should not be shirked from. Nor should international law be loved for its own sake – not least because, as Simon Critchley observes, “[i]nternational law is a very nice thing, but if it fails to have an anchor in everyday social practices then it leads to a politics of abstraction” (Critchley 2007, p. 144). However, and here is a critical point, international law functions, for better or for worse, as a significant means of restraining the use of force and reducing the incidence of armed conflicts between states (although not necessarily exclusively between states) and should not be abandoned to meet the new challenges posed by terrorism. For permanent members of the United Nations Security Council especially, although not exclusively, the challenge is, to borrow Jeremy Waldron’s words, how to consider “the rule of international law” in terms of the nation-state (and especially nation states as powerful as the USA) as not *just* a subject of international law but “additionally both a *source* and an *official* of international law” (Waldron 2010, p. 327).

Allowing international law to play “catch up” with US and UK routinised practices falls a long way short of Augustinian standards for politics east-of-Eden wherein the purpose of law is for the maintenance of order and hope of peace. Augustine’s warning is that purpose of law is not advancing of the inter-

ests of global military powers *per se* but a just peace, understood always with reference to good greater than that of the agent with most fire-power.

Bibliography

- Augustine (1887): *Letters*. J.G. Cunningham (Transl.). In: *Nicene and Post-Nicene Fathers, First Series*, Vol. 1. Philip Schaff (Ed.). Buffalo, NY: Christian Literature Publishing Co. Revised and edited for New Advent by Kevin Knight. <http://www.newadvent.org/fathers/1102139.htm>, visited on 5 December 2018.
- Augustine (1998): *Augustine: The City of God Against the Pagans*. R.W. Dyson (Transl. and ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Augustine (1961): *Confessions*. R.S. Pine-Coffin (Transl. and ed.). London: Penguin.
- Augustine (no date given): “De Genesi ad Litteram libri duodecim”. In: *S. Aurelii Augustini Opera Omnia: Patrologiae Latinae Elenchus*, Vol. 34. https://www.augustinus.it/latino/genesi_lettera/index2.htm, visited on 5 December 2018.
- Badiou, Alain (2006): *Polemics*. Steve Corcoran (Transl.). London: Verso.
- Beck, Ulrich (1999): *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Bowring, Bill (2008): *The Degradation of the International Legal Order*. Abingdon: Routledge-Cavendish.
- Critchley, Simon (2007): *Infinitely Demanding: Ethics of Commitment, Politics of Resistance*. London: Verso.
- Emmerson, Ben (2013): “Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism”. United Nations General Assembly A/HRC/34/61, 18 September 2013. <https://undocs.org/A/HRC/34/61>, visited on 5 December 2018.
- Coker, Christopher (2009): *War in an Age of Risk*. Cambridge: Polity Press.
- Cole, Chris (2017): “New MoD Document on Use of Drones, Same Old Spin”. In: *Drone Wars UK*, 13 September 2017. <https://dronewars.net/2017/09/13/new-mod-document-on-use-of-drones-same-old-spin/>, visited on 5 December 2018.
- Douglas, Mary/Wildavsky, Aaron (1982): *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Oakland: University of California Press.
- Gregory, Eric (2008): *Politics and the Order of Love: An Augustinian Ethic of Political Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.
- Joint Select Committee (2015): “UK Policy on Use of Drones for Targeted Killing Inquiry”. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/news-parliament-2015/uk-drone-policy-evidence-15-16/>. Citations are taken from the Second Report of Session 2015–16 (HL Paper 141, HC 574), <https://publications.parliament.uk/pa/jt201516/jtselect/jtrights/574/574.pdf>, visited on 3 March 2018.
- Heng, Yee-Kuang (2009): *War as Risk*. London: Routledge.
- Heyking, John von (2001): *Augustine and Politics as Longing in the World*. Columbia: University of Missouri Press.
- Heyns, Christof (2013a): “Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions”. United Nations General Assembly A/68/382, 13 September 2013.

- <http://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2013/10/UN-Special-Rapporteur-Extra-judicial-Christof-Heyns-Report-Drones.pdf>, visited on 5 December 2018.
- Heyns, Christof (2013b): "Statement by Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions". 68th Session of the General Assembly of the United Nations, Item 69(b), 25 October 2013. <https://papersmart.unmeetings.org/media2/703363/statement-by-christof-heyns-item-69b.pdf>, visited on 5 December 2018.
- Kuhn, Eva-Maria (2007): "Justice Applied by the Episcopal Arbitrator: Augustine and the Implementation of Divine Justice". In: *Ethics & Politics* 9. No. 2, pp. 71–104.
- Ministry of Defence (2017): "Joint Doctrine Publication 0–30.2 Unmanned Aircraft Systems". https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/673940/doctrine_uk_uas_jdp_0_30_2.pdf, visited on 5 December 2018.
- Niebuhr, Reinhold (1995): "Augustine's Political Realism". In: Dorothy Donnelly (Ed.): *The City of God: A Collection of Critical Essays*. New York: Peter Land, pp. 119–134.
- O'Connell, Mary Ellen (2016): "The Law on Lethal Force Begins with the Right to Life". In: *Journal on the Use of Force and International Law* 3. No. 2, pp. 205–209.
- Parliament. House of Commons (2015): *Daily Hansard*, Monday 7 September 2015. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm150907/debtext/150907-0001.htm>, visited on 5 December 2018.
- Parliament. House of Lords and House of Commons Joint Committee on Human Rights (2016): "The Government's Policy on the Use of Drones for Targeted Killing". Citations are taken from the Second Report of Session 2015–16 (HL Paper 141, HC 574), <https://publications.parliament.uk/pa/jt201516/jtselect/jtrights/574/574.pdf>, visited on 5 December 2018.
- Parliament. Joint Select Committee (2015): "UK Policy on Use of Drones for Targeted Killing Inquiry". 29 October 2015. <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/news-parliament-2015/uk-drone-policy-evidence-15-16/>, visited on 5 December 2018.
- Rist, John M. (1994): *Augustine: Ancient Thought Baptized*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Thomas W. (2005): "The Glory and Tragedy of Politics". In: John Doody/Kevin L. Hughes/Kim Paffenroth (Eds): *Augustine and Politics*. Lanham: Lexington Books, pp. 187–213.
- Waldron, Jeremy (2010): *Torture, Terror, and Trade-Offs: Philosophy for the White House*. Oxford: Oxford University Press.
- Weithman, Paul (2014): "Augustine's Political Philosophy". In: David Vincent Meconi/Eleonore Stump (Eds.): *The Cambridge Companion to Augustine*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 231–250.

Personenregister

- Aquin, Thomas von 145
Archibugi, Daniele 70, 80–82, 86
Aristoteles 22, 187, 272, 329
Augustinus 17, 281, 410–420
- Badiou, Alain 412
Barry, Brian 39, 174
Beck, Ulrich 3, 17, 28, 129, 190, 196, 240, 252, 275, 293, 410
Beitz, Charles 39, 70, 82
Bénassy-Quéré 11, 12, 205–217
Benhabib, Seyla 70
Bens, Oliver 15, 357–368
Böckenförde, Ernst-Wolfgang 24, 400, 401
Brague, Rémi 141
Brock, Gillian 143, 156, 229, 245, 370
Buchanan, James 249
- Caney, Simon 44, 55, 70, 81
Carens, Joseph 224, 230, 247, 295, 296
- Dahl, Robert 82, 85, 91, 93
von Daniels, Detlef VI, 7–18, 153–175
Derrida, Jacques 140, 167
Dummett, Michael 224, 230
Dworkin, Robert 110
- Elster, John 329
Etzioni, Amitai 88
- Forst, Rainer VI, 3, 7–9, 43–66, 70, 279
François, Etienne 9, 10, 139–151
Fukuyama, Francis 154
- Gerhardt, Volker 11, 16, 179–194, 385–392
Gethmann, Carl Friedrich 15, 311–340
Geuss, Raymond 50
Gosepath, Stefan 272
Griffin, James 3
- Heidegger, Martin 158
Herzog, Lisa 16, 369–382
- Honneth, Axel 88
Hüttl, Reinhard F. 15, 357–368
- Joas, Hans 106, 147, 149
- Kaiser, Knut 15, 357–368
Kamp, Georg 15, 311–340
Kant, Immanuel 7, 10, 46, 49, 51, 57, 106, 114, 153, 159–175, 241, 249, 300, 329, 387
Keane, John 81
Kelsen, Hans 10, 82, 116, 159, 168–173
Koskeniemi, Martti 107, 109, 159
Kreide, Regina 14, 275–292
Kumm, Mattias 9, 43, 105–138
- Larmore, Charles 50
Locke, John 39, 163, 249
- MacIntyre, Alasdair 29, 30, 71, 250
Marquard, Odo 320
Meyer, Thomas 17, 393–405
Merkel, Wolfgang 8, 9, 67–101
Miller, David 13, 30, 221–237, 239, 241, 247, 378
Möller, Almut 11, 195–203
Montaigne, Michael de 281
Moyn, Samuel 118
Müller, Jan-Werner 90, 196
Münkler, Herfried 148
- Nagel, Thomas 31, 53
Nida-Rümelin, Julian VI, 1–5, 7–9, 13, 21–42, 239–255, 319
Nolte, Georg 156
Nozick, Robert 246, 249
Nussbaum, Martha 3, 44, 70, 157, 317, 318
- O'Neill, Onora 48
Ostrom, Elinor 326
- Peters, Anne 106, 108, 156
Piketty, Thomas 67

Platon 1, 10, 157, 169, 173, 187, 280, 281, 387

Pogge, Thomas 34, 35, 39, 57, 69, 70, 82, 372, 373

Reed, Esther D. 17, 18, 407–424

Ricoeur, Jacques 140

Risse, Mathias 58, 70, 73, 369, 372

Rousseau, Jean-Jacques 249

Said, Edward 44

Sandel, Michael 26, 71

Schmitt, Carl 150, 172, 179

Sen, Amartya 33, 317

Shklar, Judith 280, 282–285

Singer, Peter 57, 247, 325, 332

Stiglitz, Joseph 67

Stolleis, Michael 141

Streeck, Wolfgang 93, 94

Tugendhat, Ernst 277, 289

Tomuschat, Christian 13, 14, 257–273

Vöneky, Silja 15, 341–355

Waldron, Jeremy 422

Walzer, Michael 26, 28, 29, 71, 73, 227, 247, 299

Wenar, Leif 55, 338, 373, 375

Williams, Bernard 51, 250

Wloka, Nicole VI, 7–18

Young, Iris Marion 56, 60, 278, 279, 285, 370–372, 377, 379

Zanetti, Véronique 14, 293–308

Zens, Josef 15, 357–368

Zürn, Michael 8, 9, 43, 61, 62, 67–101